

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Alan Paas

**ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVAL KESKKONNALE –
SELLE KAITSEALA NING RIIVE LUBATAVUS ELEKTRITUULIKUTE
KESKKONNAHÄIRINGUTE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:
dr. iur. Hannes Veinla

Tartu
2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KESKKONNAALASE MATERIAALSE ÕIGUSE SISU JA KAITSEALA.....	6
1.1. Keskkonnaalase materiaalse õiguse lähtekohad	6
1.2. Keskkonnaalase materiaalse õiguse elemendid	12
1.2.1. Keskkond ja loodusvara	12
1.2.2. Oluline puutumus	14
1.2.3. Tervise- ja heaoluvajadus	17
1.2.3.1. Tervis.....	17
1.2.3.2. Heaolu	19
1.3. Keskkonnaalase materiaalse õiguse sisustamine põhiõiguste kaudu.....	22
1.3.1. Omandiõigus ja õigus nõuda kahjulike mõjutuste levitamisest hoidumist	22
1.3.2. Õigus eraelule ja õigus kodu puutumatusele	26
1.3.3. Õigus vabale eneseteostusele.....	28
1.4. Keskkonnaalasest materiaalsest õigusest tulenev nõudeõigus.....	30
2. KESKKONNAALASE MATERIAALSE ÕIGUSE RIIVE ELEKTRITUULIKUTEST TULENEVATE KESKKONNAHÄIRINGUTE NÄITEL	36
2.1. Elektrituulikute püstitamise ja käitamise õiguslik raamistik	36
2.1.1. Planeerimismenetlus.....	36
2.1.2. Menetlused ehitusloa ja kasutusloa andmiseks	39
2.2. Elektrituulikuga kaasnev keskkonnaalase materiaalse õiguse riive.....	40
2.2.1. Müra	40
2.2.2. Nägemisreostus.....	47
KOKKUVÕTE	52
KASUTATUD ALLIKAD.....	57
Artiklid ja raamatud	57
Õigusaktid	59
Kohtupraktika.....	60
SUBJECTIVE RIGHT TO ENVIRONMENT – ITS SCOPE AND JUSTIFIED INFRINGEMENT BY EXAMPLE OF ENVIRONMENTAL NUISANCE FROM WIND TURBINES.....	63

SISSEJUHATUS

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse¹ (KeÜS) jõustumisega 1. augustil 2014 kehtestati Eestis subjektiivne õigus isiku tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale² tulenevalt KeÜS § 23 lõikest 1. KeÜS § 23 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Riigikohus on märkinud, et nimetatud õiguse kaudu arendatakse oluliselt õiguslikku olustikku, mis puudutab isiku õigusi keskkonnakaitsel ning nende õiguste kaitset.³ Kuigi keskkonnavalast materiaalselt õigust on käsitletud KeÜS eelnõu seletuskirjas⁴ ja õiguskirjanduses⁵, puudub töö kirjutamise ajal selgus õiguse sisus. Põhjuseks on üksmeele puudumine selles, kuidas tõlgendada õiguse keskmises olevaid määratlemata õigusmõisteid ning sellest tulenev ebaselgus õigusega kaitstavates õigushüvedes. Samas on selgus õiguse sisu osas vajalik, et tagada isikule võimalused oma õiguste kaitseks ning suunata avalikku võimu tegutsema õiguse riivet enim vältival viisil.

Autori hinnangul ei võimalda senised käsitletused KeÜS § 23 sätestatud õiguse kohta määratleda keskkonnavalase õiguse kaitseala ja selle ulatust. Nii on KeÜS eelnõu seletuskirjas teadlikult hoidutud „heaolu“ mõiste ja olulise puutumuse täpsemast määratlemisest, jättes need Riigikogu arutelu kõneaineks.⁶ Samuti on kohtute praktika lahknunud seletuskirjas väljendatud seisukohtadest. Näiteks lähtusid eelnõu autorid seletuskirjas eeldusest, et Eesti põhiseadusest tuleneb õigus keskkonna säästmisele.⁷ Kuigi Riigikohus eitas oma otsuses põhiseadusliku keskkonnavalase subjektiivse õiguse olemasolu,⁸ pole õiguskirjanduses pakutud selle asemele muud alusväärtust ega põhiõigust, mis saaks olla aluseks KeÜS § 23 kaitseala määratlemisel. Õiguskirjanduses on valdavalt piirdutud näidetega tegevustest ja huvidest, mida õigus võib kaitsta,⁹ esitamata sealjuures põhjendust selle kohta, mis on neid ühendavaks õigushüveks, mis õigustaks vastavate tegevuste ja huvide kaitsmist keskkonnavalase materiaalse õiguse raames. Vaatamata

¹ RT I, 28.06.2016, 19.

² Lühiduse huvides kasutatakse käesolevas töös KeÜS § 23 lg 1 sätestatud õiguse tähistamiseks ka mõisteid „keskkonnavalane materiaalne õigus“ ja „keskkonnavalane subjektiivne õigus“.

³ RKHKo 3-3-1-8-15, p 20.

⁴ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (802 SE), lk-d 29-31.

⁵ Kask, O. jt Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus: 2015; Relve, K. The Subjective Right to Environment in the General Part of the Environmental Code Act. *Juridica International* 24/2016, pp 32-42.

⁶ KeÜS seletuskiri, lk-d 30-31.

⁷ Ibid., lk 29.

⁸ RKHKo 3-3-1-101-09, p 12.

⁹ Relve (viide 5), pp 37-38.

sellele, et õiguse sõnastus järgib Århusi konventsioonis¹⁰ mainitud keskkonnavalase materiaalse õiguse sõnastust, ei paku õiguskirjandus juhiseid selle kohta, kas ja kuidas saab Århusi konventsiooni või muid rahvusvahelise õiguse lepinguid kasutada Eesti keskkonnavalase materiaalse õiguse tõlgendamisel. Senine KeÜS § 23 puudutav kohtupraktika on võrdlemisi napp ning kohtud on hoidunud õiguse kesksete mõistete täpsemast määratlemisest. Eelnimetatud põhjustel on autor seisukohal, et keskkonnavalase õiguse käsitus nõuab võrreldes olemasolevatega sügavamat analüüsi.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, milline on Eesti keskkonnavalase õiguse sisu ja kaitseala. Lähtuvalt töö eesmärgist püstatab autor järgnevad uurimisküsimused:

1. Kuidas sisustada keskkonnavalase materiaalse õiguse sõnastamisel kasutatud määratlemata õigusmõisteid?
2. Milliseid õigushüvesid kaitseb keskkonnavalane materiaalne õigus?
3. Millistel tingimustel on keskkonnavalase materiaalse õiguse riive õigustatud?

Käesolev töö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse keskkonnavalase õiguse lähtealuseid, õiguse sisu ning õigusest tulenevat nõuet. Tuginedes KeÜS-i eelnõu seletuskirjale ja õiguskirjandusele tuvastatakse allikad, millest lähtuti keskkonnavalase subjektiivse õiguse sätestamisel ning mis võimaldavad õiguse sisulist tõlgendamist. Lisaks teleoloogilisele meetodile hinnatakse, kas ja millises ulatuses saab kasutada võrdlevat meetodit teistes õiguskordades sätestatud keskkonnavalase materiaalse õigusega. Kasutades eelnimetatud allikaid pakub autor välja keskkonnavalase materiaalse õiguse moodustavate määratlemata õigusmõistete tõlgenduse. Arvestades keskkonnavalase õiguse tihedat seotust teiste KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguslike mõistete ja põhimõtetega, toetub autor sealjuures ka süstemaatilisele tõlgendamismeetodile. Neljandas alajaotises käsitletakse keskkonnavalasest materiaalsest õigusest tulenevat nõudeõigust.

Töö teise peatüki eesmärgiks on hinnata keskkonnavalase materiaalse õiguse riive lubatavust elektrituulikute tööga kaasnevate mõjutuste näitel. Kuna keskkonnavalase materiaalse õiguse potentsiaalseks rakendamisalaks on pea kõik inimest puudutavad keskkonnavalasjad, väljuks õiguse

¹⁰ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon – RT II 2001, 18, 89.

ammendav käsitus magistr töö raamidest. Sel põhjusel on õiguse kaitseala piiritlemiseks ja probleemide näitlikustamiseks peatunud ühel keskkonnamõjutuste allikal, täpsemalt elektrituulikutel ja tuuleparkidel. Kuigi elektrituulikute ehitamisega kaasneb täiendav keskkonnamõju, keskendub käesolev töö vaid elektrituulikust endast tulenevatele mõjutustele.

Elektrituulikute tööga seonduvate mõjude valiku põhjuseks on mitmed asjaolud. Esiteks näitlikustab elektrituulikute püstitamise olukord keskkonnaasjades sageli esinevat kollisiooni ettevõtlusvabaduse ja keskkonnavalaste kaalutluste vahel. Teiseks kaasnevad elektrituulikuga nii objektiivselt mõõdetavad (müra) kui vaid subjektiivselt tajutavad (visuaalne reostus) mõjutused, mis on omane ka paljudele teistele keskkonnavalastele probleemidele. Kolmandaks eeldab tuulikute püstitsemine ja kätamine sarnaselt teistele keskkonnamõjude otsustele haldusmenetluse läbimist ja haldusmenetluse põhimõtete rakendamist. Neljandaks rajatakse Eestis aina enam tuuleparke ja ka üksikuid tuulegeneraatoreid, mille tõttu muutub tõenäolisemaks keskkonnavalase subjektiivse õiguse pörkumine arendajate õigustega.

Teises peatükis antakse esmalt ülevaade elektrituuliku püstitamise reguleerivast õiguslikust raamistikust, sealhulgas haldusaktidest, mis on vajalikud elektrituuliku püstitamiseks ja kasutamiseks. Seejärel tuvastatakse elektrituulikuga kaasnevad mõjutused ja nendest tulenev isiku keskkonnavalase materiaalse õiguse riive. Riive hindamisel analüüsitakse, millised võimalused annab keskkonnavalane õigus negatiivsete mõjutuste tõrjumiseks ning milliseid mõjutusi tuleb pidada lubatavaks.

Töö põhineb suures osas õiguskirjandusel ja Eesti kohtute praktikal, millest on tuletatud üldistatud põhimõtted keskkonnavalase materiaalse õiguse sisustamiseks. Kuna keskkonnavalane materiaalne õigus on tihedalt seotud rahvusvahelise õigusega, on rahvusvahelise õiguse allikatena kasutatud rahvusvahelisi lepinguid ning tunnustatud rahvusvahelise õiguse teadlaste töid. Samuti on kasutatud võrdlevaid uurimusi teiste riikide keskkonnavalasest materiaalsest õigusest.

Magistr töö märksõnad: keskkonnaõigus, põhiõigused, haldusmenetlus, elektrituulikud, müra

1. KESKKONNAALASE MATERIAALSE ÕIGUSE SISU JA KAITSEALA

1.1. Keskkonnaalase materiaalse õiguse lähtekohad

KeÜS-i seletuskirja kohaselt on Eesti keskkonnaalase õiguse sõnastamisel eeskujuks olnud Århusi konventsioon.¹¹ Århusi konventsiooni preambula seitsmes lause ja artikkel 1 nimetavad iga praegusesse ja tulevasse põlvkonda kuuluva inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele. Tegemist on esimese Euroopa riikides, sh Eestis kohalduva rahvusvahelise lepinguga, mis nimetab õigust keskkonnale.¹² Ehkki Århusi konventsioon kohustab tagama isikutele menetluslikud õigused keskkonnaasjades,¹³ on kirjanduses kinnistunud seisukoht, et konventsioonist ei tulene isikutele iseseisvalt kaitstavat õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale.¹⁴ On leitud, et tegemist on vaid konventsiooni reguleerimiseseme õigustusega,¹⁵ mitte iseseisva õiguslikult siduva põhimõttega.¹⁶ Mõned autorid on pidanud õigust teabe kättesaadavusele, kaasamisele ja ligipääsu õigusmõistmisele keskkonnaasjades üheks keskkonnaalase materiaalse õiguse aspektiks.¹⁷ Kuigi menetluslikud õigused on olulised materiaalse õiguse teostumiseks, pole eelnimetatud käsitus KeÜS § 23 lõike 1 suhtes kohaldatav. Juba KeÜS-i 4. peatüki 1. jao nimetus „Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning keskkonnaalased menetluslikud õigused“ viitab selgele soovile eristada KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud materiaalet õigust menetluslikest õigustest.

Kuigi Århusi konventsioon ei sisalda materiaalet õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, pakub konventsioon siiski teatud suuniseid selle õiguse tõlgendamiseks. Århusi artikli 9 lõike 2 kohaselt on konventsiooni eesmärgiks tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Riigikohtu seisukohalt tuleb sellest põhimõttest tulenevalt tõlgendada kaebeõiguse allikaks olevaid õigusnorme pigem

¹¹ KeÜS seletuskiri, lk 29.

¹² Aarhus Convention: An implementation guide. Second Edition. United Nations Economic Commission for Europe: 2014, p 28.

¹³ Õigus saada keskkonnainfot (art 5), õigus olla kaasatud keskkonnaasjade otsustusprotsessi (artiklid 6-8), õigus juurdepääsule õigusmõistmisele (art 9).

¹⁴ Manual on Human Rights and the Environment. Second Edition. Council of Europe Publishing: 2012, p 12.

¹⁵ Craik, N. The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration. Cambridge University Press: 2008, p 149.

¹⁶ Atapattu, S. Emerging Principles of International Environmental Law. BRILL: 2007, p 357.

¹⁷ Vt Sadeleer, N. de. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press: 2002, pp 279-289; Birnie, P. W., Boyle, A. International Law and the Environment. Oxford University Press: 2002, pp 261-265.

laiendavalt.¹⁸ Samuti ühendab Århusi konventsioon keskkonnakaalutlused ja inimeste subjektiivsete õiguste kaitse. Århusi konventsiooni preambula kohaselt on keskkonna piisav kaitse vajalik nii inimese heaolu kui inimõiguste tagamiseks. Århusi konventsiooni preambula viitab 1972. a Stockholmi deklaratsiooni¹⁹ esimesele põhimõttele, mille kohaselt „inimesel on fundamentaalne õigus vabadusele, võrdsusele ja adekvaatsetele elutingimustele keskkonnas, mille kvaliteet tagab elu väärikuses ja heaolus (...).“ Inimväärikust peetakse omakorda inimõiguste aluseks olevaks põhimõtteks.²⁰ Järelikult on inimõiguste piisav tagamine võimalik vaid juhul, kui on kindlustatud keskkonna piisav kaitstuse tase. KeÜS-i seletuskirjas on samuti rõhutatud, et keskkonna kaitsmine on suures osas just isikute põhiõiguste kaitse.²¹

Kuigi inimõigused ja keskkonnaõigus on ajalooliselt arenenud paralleelselt, ristuvad need valdkonnad aina sagedamini. On märgitud, et keskkonnakaitse on saanud osaks tänapäeva inimõiguste doktriinist, kuna see on hädavajalikuks eelduseks mitmetele inimõigustele, sh õigusele elule ja õigusele tervisele.²² Üheks keskkonnaõiguse ja inimõiguste ristumise kohaks saab pidada isikute keskkonnavalaseid õigusi. Lähtudes sellest, et teatud keskkonnakvaliteedi tagamine on isikute huvides hädavajalik, on kirjanduses eristatud kolm lähenemist, millises ulatuses ja kuidas on neid huve võimalik kaitsta. Tuleb märkida, et tegemist pole üksteist välistavate tõlgendustega, ning tegelikkuses kasutatakse neid samaaegselt.²³

Esimese lähenemise kohaselt käsitletakse negatiivseid keskkonnamõjutusi isikutele kui nn traditsiooniliste inimõiguste (nt õigus elule, õigus kodu puutumatusse) riivet. Isikute keskkonnavalaste huvide teadvustamine aitab kaasa tunnustatud inimõiguste laiendavale tõlgendamisele.²⁴ Selle lähenemise eeliseks on võimalus tugineda olemasolevatele arusaamadele õigusest, mida soovitakse kasutada isikute keskkonnavalaste huvide hõlmamiseks.²⁵ Puuduseks on aga oht, et olemasolevaid õigusi tõlgendatakse liialt kitsalt, jättes inimeste keskkonnavalased huvid

¹⁸ RKHKo 3-3-1-87-11, p 21.

¹⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Report of the U.N. Conference on the Human Environment. June 16, 1972. U.N. Doc. A/CONF.48/14.

²⁰ Moeckli, D., Shah, S., Sivakumaran, S. (toim.) International Human Rights Law. Oxford University Press: 2010, pp 209-210; Tomuschat, C. Human Rights: Between Idealism and Realism. Oxford University Press: 2014, pp 87-91.

²¹ KeÜS seletuskiri, lk 9.

²² Rahvusvahelise Kohtu otsuse Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), I. C. J. Reports 1997, kohtu asepresident Weeramantry eriarvamus, para A (b).

²³ Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura: 2016, lk 178; Gear, A., Kotzé, L. J. (toim.) Research Handbook on Human Rights and the Environment. Edward Elgar Publishing: 2015, p 223.

²⁴ Lopman jt (viide 23), lk 178.

²⁵ Ibid.

kaitseta.²⁶ Kirjeldatud lahendust kasutab oma praktikas Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), seostades Euroopa inimõiguste konventsioonis²⁷ (EIÕK) sätestatud õigusi, eelkõige artiklit 8 keskkonnamõjutustega, kui viimased mõjutavad ebasoodsalt õiguste kaitseala.²⁸

Teise lähenemise kohaselt avardatakse isikute menetluslikke õigusi keskkonnaasjades. See lähenemine väljendub kõige selgemini Århusi konventsiooniga ja KeÜS-iga tagatud menetluslikes õigustes. Teine lähenemine põhineb eeldusel, et menetluslikud õigused aitavad kaasa keskkonnaasjade lahendamise viisil, mis rahuldab kõiki osapooli, mille tõttu puudub vajadus eraldiseisvaks õiguseks keskkonnale.²⁹

Kolmas lähenemine tunnistab iseseisvat õigust keskkonnale. Sellega asetatakse keskkonnavaline materiaalne õigus teiste inimõiguste sekka. Ehkki kõik inimõigused on olemuselt universaalsed, liigitatakse kirjanduses inimõigusi sageli kodaniku- ja poliitilisteks õigusteks ning majanduslikeks, sotsiaalseteks ja kultuurialasteks õigusteks.³⁰ 20. sajandi lõpul on peamiselt Aafrika riikide poolt kolmanda inimõiguste grupina esile toodud solidaarsusel põhinevaid inimõigusi, mida on kirjanduses nimetatud „kolmanda põlvkonna“ inimõigusteks.³¹ Muude õiguste (nt õigus arengule) kõrval on selle kategooria alla paigutatud ka keskkonnavalast materiaalist õigust.³² Erinevalt poliitilistest ja sotsiaalmajanduslikest inimõigustest on solidaarsusinimõiguste eesmärgiks üksikisikute kaitse tagamise asemel juhtida riiklike arengusuundi.³³ Teatud autorid ei peagi kolmanda põlvkonna inimõigusi õigusteks klassikalises tähenduses, vaid õiguslikeks aluspõhimõteteaks, mis võimaldavad luua raamistiku üksikisikute õiguste täiel määral teostumiseks.³⁴

²⁶ Ibid.

²⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon - RT II 2010, 14, 54.

²⁸ Vt nt EIKo 09.06.2005, 55723/00, *Fadeyeva vs. Venemaa*; EIKo 10.11.2004, 46117/99, *Taskin jt vs. Türgi*; EIKo 19.02.1998, 14967/89, *Guerra jt vs. Itaalia*; EIKo 09.12.1994, 16798/90, *López Ostra vs. Hispaania*.

²⁹ Lopman jt (viide 23), lk 178.

³⁰ Moeckli jt (viide 20), pp 175-176.

³¹ Vt Ssenyonjo, M. *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. Bloomsbury Publishing: 2016, pp 16-17.

³² Tomuschat (viide 20), p 151; Boyle, A., Anderson, M. (koost.) *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford University Press: 1996, p 46.

³³ Ibid., p 154; Boyle, A., Anderson, M., p 46.

³⁴ Tomuschat (viide 20), p 154.

Keskkonnaalase materiaalse õiguse puhul puudub selgus selle täpsemas sisus.³⁵ See, milline keskkonnaseisund kujutab endast minimaalset standardit, mis väärrib inimese seisukohast kaitset, sõltub suuresti isiku subjektiivsest hinnangust. Rahvusvahelises õiguses on selle õiguse sõnastamine veelgi keerulisem, arvestades seda, et eri riikides ja kultuurides võivad valitseda erinevad arusaamad kaitset vajavast keskkonnaseisundist, millest tulenevalt puudub ühtne terminoloogia selle õiguse sätestamisel.³⁶ Sellest tulenevalt kasutatakse keskkonnaalase õiguse tähistamiseks erinevat sõnastust nii rahvusvahelistes lepingutes kui riigisisestes õiguses. Jättes kõrvale Århusi konventsiooni viite keskkonnaalase õigusele, on rahvusvahelisel tasandil keskkonnaalane materiaalne õigus sätestatud vaid üksikutes rahvusvahelistes lepingutes. Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste hartas (1981)³⁷ artikli 24 kohaselt on kõikidel inimestel õigus üldiselt rahuldavale arengut soodustavale keskkonnale. Ameerika inimõiguste konventsiooni San Salvadori protokollis³⁸ artikli 11 lõige 1 näeb ette, et "igaühel on õigus elada tervislikus keskkonnas ja saada ligipääs põhilistele avalikele teenustele." Araabia inimõiguste hartaartikli 38 kohaselt on igal inimesel õigus talle endale ja tema perekonnale sobivale elatustasemele, mis tagab nende heaolu ja korraliku elu, sealhulgas (...) õiguse tervislikule keskkonnale.³⁹

Kuigi Euroopa Liit on ühinenud Århusi konventsiooniga,⁴⁰ pole EL õiguses keskkonnaalaste õiguste seas tunnustanud materiaalselt keskkonnaalast õigust. Seni sisaldub see vaid õiguslikult mittesiduvates dokumentides, milles on väljapakutud õiguse puhtale keskkonnale lisamist EL õiguskorda.⁴¹ Ainsaks EL õigusest tulenevaks üksikisiku õiguseks, mida saab võrrelda keskkonnaalase materiaalse õigusega, on isiku õigus nõuda keskkonnaalastes direktiivides sätestatud kvaliteedinõuetest kinnipidamist, kui nende eesmärgiks on olnud inimeste tervise kaitse.⁴² Selliseks nõueteks on näiteks nõuded õhu kvaliteedile ja joogivee puhtusele.

³⁵ Birnie, P. W., Boyle, A. (viide 17), pp 256-257.

³⁶ Ibid., p 256.

³⁷ The African Charter on Human and Peoples' Rights. Adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986.

³⁸ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador". Adopted at the Eighteenth Regular Session of the General Assembly of the Organization of American States, San Salvador, El Salvador, 17 November 1988.

³⁹ Arab Charter on Human Rights. The League of Arab States. Adopted in Cairo on 15 September 1994. Kättesaadav inglisekeelses tõlkes: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/loas2005.html>.

⁴⁰ 2005/370/EÜ: Nõukogu otsus, 17. veebruar 2005, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel, art 1.

⁴¹ Nt Draft Constitution of the European Union, art 21. Report of the EP Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union (9 February 1994), Annex. Kättesaadav: goo.gl/7E1Xs0 (01.05.2017).

⁴² Vt nt Euroopa Kohtu otsused 25.07.2008 C-237/07 Janecek vs Freistaat Bayern, eelotsusetaotlus, p 38; 30.05.1991 C-59/89 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, p 19; 30.05.1991 C-361/88 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, p 16.

Lisaks rahvusvahelisele õigusele osutab KeÜS eelnõu seletuskiri võimalusele kasutada õiguse tõlgendamisel võrdlust teiste riikide õiguskordadega, mis näevad ette keskkonnavalase materiaalse õiguse. Seletuskirja kohaselt sisaldavad paljud nüüdisaegsed põhiseadused keskkonnavalast subjektiivset õigust. KeÜS-i jõustumisele eelnenud kohtupraktikas oli see üheks argumendiks, millele tuginedes kohtud tuletasid õiguse keskkonna säästmisele Eesti põhiseadusest.⁴³ 2012. aasta seisuga sisaldus 92 riigi põhiseaduses keskkonnavalane subjektiivne õigus.⁴⁴ Euroopa tasandil on Euroopa Nõukogu andnud liikmesriikidele soovitusel sätetada põhiseaduslikul tasandil isiku õiguse tervislikule, elujõulisele ja korralikule keskkonnale.⁴⁵ Vaatamata üksmeelsusele keskkonnavalase õiguse tunnustamisel, erineb riikide õiguskordades nii selle õiguse sõnastus kui riigisiseste kohtute tõlgendus sellest.⁴⁶ Üldistatult saab keskkonnavalase õiguse tõlgendused riikide kohtutes jagada kaheks: inimeste õiguste keskseteks ja looduskaitse keskseks lähenemiseks. Antropotsentristliku ehk inimkeskse lähenemise seisukohalt on õigusega hõlmatud sellised keskkonnavalased huvid, mis on vahendiks mõne muu inimõiguse saavutamiseks või mis langeb teatud inimõiguse kaitsealasse.⁴⁷ Teise lähenemise kohaselt hõlmab keskkonnavalane õigus ka selliseid keskkonna mõjutusi, mis pole seotud inimeste õigustega, ning kaitstavaks väärtuseks peetakse keskkonda selle iseväärtuse pärast.⁴⁸ Teise lähenemise järgi hõlmab keskkonnavalane subjektiivne õigus lisaks isiku subjektiivsetele hüvedele ka keskkonnaseisundit sõltumata sellest, kas see mõjutab isikut vahetult. Teatud Lõuna-Ameerika riikides tunnistatakse isikute kaebõigust ainuüksi keskkonnakahju tekkimise esiletoomisel, kuna õiguse algseks kandjateks peetakse loodust ennast.⁴⁹

KeÜS § 1 lõike 1 kohaselt on KeÜS-i üheks eesmärgiks keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit. Seega on Eesti keskkonnavalane materiaalne õigus kantud KeÜS-i eesmärgist, mille tõttu tuleb õigust tõlgendada kooskõllaliselt KeÜS-i teiste sätetega. KeÜS § 3 lõike 1 kohaselt on keskkonnahäiring inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale,

⁴³ Tallinna Ringkonnakohtu otsus 18.03.2008, 3-06-1136, punktid 8-11; Tallinna Ringkonnakohtu otsus 26.06.2008, 3-06-188, punktid 14-15.

⁴⁴ Boyd, D.R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights and the Environment*. UBC Press: 2012, p 47.

⁴⁵ Environment and human rights. Recommendation 1614 (2003). Adopted by the Assembly on 27 June 2003 (24th Sitting), para 9 (ii).

⁴⁶ Vt May, J. R., Daly, E. *Global Environmental Constitutionalism*. Cambridge University Press: 2014, pp 90-97.

⁴⁷ *Ibid.*, p 97.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Kuna KeÜS § 23 lg 1 sätestab inimese tervise- ja heaoluvajaduste kaitse, tuleb keskkonnavalase õiguse riivet ühtlasi pidada keskkonnahäiringuks KeÜS-i mõttes. Ainuüksi ebasoodsa mõju tuvastamine ei tekita kohustust tegevust vähendada või vältida. On paratamatu, et inimeste tegevusega kaasneb teatud negatiivne mõju keskkonnale. Õiguslikku sekkumist nõuab selline keskkonnahäiring, mida on võimalik mõistlike meetmetega vähendada ja mille mõju inimesele või keskkonnale saab pidada oluliseks. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnavalohu või keskkonnariski põhjustamine.⁵⁰ Kuigi teised õiguskorrad ei kasuta Eesti keskkonnavalõigusele omast mõistete süsteemi, on rahvusvahelist keskkonnavalõigust uurivad autorid leidnud, et keskkonnavalast materiaalselt õigust tuleb vaadelda koos keskkonnavalõiguse põhimõtetega nagu ettevaatuspõhimõte, vältimispõhimõte ja saastaja maksab põhimõte, kuna need annavad avalikule võimule suunised keskkonnavalase subjektiivse õiguse tagamiseks.⁵¹ Keskkonnavalasel materiaalsel õigusel on soovitatav mõju vaid koosmõjus põhimõtetega, mis suunavad avaliku võimu asutusi tõhusamaks keskkonnakaitseks.⁵² Näitena võib tuua Saksa õiguskirjanduse, milles ettevaatuspõhimõte, vältimispõhimõte ja säästva arengu põhimõtted on tuletatud riigi põhiseaduslikust kohustusest kaitsta keskkonda tulevaste põlvkondade iga esindaja jaoks.⁵³

Õiguste sisustamisel on olulisel kohal kohtupraktika. 2017. aasta veebruari seisuga on KeÜS § 23 nimetatud õigusele viidatud kaheksas kohtuasjas, millest vaid neljas on kohus võimalikku riivet tegelikult hinnanud⁵⁴. Kuna tegemist on ühe erandiga 1. ja 2. astme kohtu otsustega, ei saa välistada, et Riigikohus sisustab õigust senisest kohtupraktikast erinevalt. Samuti tuleb arvestada, et keskkonnavalase õiguse sätestamisel oli üheks eesmärgiks kodifitseerida KeÜS-i jõustumisele eelnenud Riigikohtu praktikat, mis sätestas ulatusliku kaebeõiguse keskkonnaküsimustes ja jaatas isiku kaebeõigust olukordades, kus isiku õigusi pole rikutud, kuid kaebuse esitajal on puutumus vaidlustatava õigusakti või toiminguga.⁵⁵ Pärast KeÜS-i jõustumist välistas Riigikohus nn puutumuskaebuse jätkuva kohaldamise, rõhutades halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lõikes 1 sätestatud üldreeglit, mille kohaselt saab kaebuse esitada vaid subjektiivsete õiguste

⁵⁰ KeÜS seletuskiri, lk-d 11-12.

⁵¹ Sadeleer (viide 17), p 275.

⁵² Ibid., p 278.

⁵³ Sadeleer (viide 17), p 279 ja seal viidatud kirjandus.

⁵⁴ Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551; Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2015 otsus nr 3-15-1266; Tallinna Ringkonnakohtu 16.12.2015 otsus nr 3-15-2432; Tallinna Ringkonnakohtu 05.01.2017 otsus nr 3-16-2272.

⁵⁵ KeÜS seletuskiri, lk 31; vt RKHKo 3-3-1-86-06; RKHKo 3-3-1-68-11; RKHKm 3-3-1-87-11.

kaitseks.⁵⁶ Pelgalt puutumust, ka olulisel kujul, ei peeta seega kaebeõiguse iseseisvaks ja piisavaks aluseks ning see pole samastatav KeÜS § 23 lg 1 nimetatud „olulise puutumusega“.⁵⁷

Kuigi Eesti põhiseadus ei näe otsesõnu ette keskkonnaalast põhiõigust, tuletas ringkonnakohus enne KeÜS-i eelnõu koostamist mitmes lahendis vastava õiguse põhiseaduse tõlgendamise teel.⁵⁸ Eelnimetatud praktika oli eeskujuks KeÜS § 23 lg 1 sätestamisel. Vastavalt KeÜS-i seletuskirjale lähtusid eelnõu autorid eeldusest, et Eesti põhiseaduse paragrahvidest 5, 10, 13 ja 53 on tuletatav isiku keskkonnapõhiõigus kui subjektiivne materiaalsoigus.⁵⁹ Siiski jõudis Riigikohus eelnõu koostamisele järgnenud otsuses seisukohale, et kehtivast õigusest ja Riigikohtu praktikast ei saa järeldada, et iseseisvalt kaitstavaks subjektiivseks õiguseks on õigus puhtale keskkonnale.⁶⁰ Samas otsuses eitas kohus PS § 5 ja § 53 laiendavat tõlgendamist, leides, et § 5 sätestab vaid loodusvarade ja loodusressursside säästva kasutamise põhimõtte ning § 53 elu- ja looduskeskkonna säästmise ja sellele tekitatud kahju hüvitamise kohustuse.⁶¹ Põhiseaduslikku keskkonnaalast õigust pole mainitud ka seni ainsas KeÜS § 23 puudutavas Riigikohtu asjas nr 3-3-1-8-15 ega selle eriarvamuses. Seega vaatamata eelnõu autorite kavatsustele⁶² ei saa KeÜS-st tulenevat keskkonnaalast õigust pidada keskkonnapõhiõiguse täpsustuseks lihtseaduse tasandil. Juhul, kui KeÜS § 23 aluseks pole ükski põhiõigus, võib tekkida olukord, et keskkonnaalne materiaalsoigus jääb õiguste kollisioonil alati nõrgemasse positsiooni, kui sellele vastandub mõni põhiseadusega tagatud õigus (nt ettevõtlusvabadus). Ilmselgelt kaotaks keskkonnaalne materiaalsoigus sel juhul olulise osa oma tõhususest.

1.2. Keskkonnaalase materiaalse õiguse elemendid

1.2.1. Keskkond ja loodusvara

Tulenevalt KeÜS § 23 lõike 1 sõnastusest koosneb keskkonnaalne materiaalsoigus järgnevatest elementidest: (1) keskkond või loodusvara (2) oluline puutumus ning (3) tervise ja heaoluvajadustele vastavus. Järgnevalt käsitletakse eraldiseisvalt iga elemendi sisu.

⁵⁶ RKHKo 3-3-1-8-15, p 21.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Tallinna Ringkonnakohtu otsus 18.03.2008, 3-06-1136, punktid 8-11; Tallinna Ringkonnakohtu otsus 26.06.2008, 3-06-188, punktid 14-15.

⁵⁹ KeÜS seletuskiri, lk 29.

⁶⁰ RKHKo 3-3-1-101-09, p 12.

⁶¹ Ibid.

⁶² KeÜS seletuskiri, lk 30.

Keskkonna ja loodusvara mõistete kaudu piiritletakse keskkonnavalase õiguse esemelist kaitseala. Vaatamata keskkonna väärtusele õigushüvena, puudub Eesti õiguses „keskkonna“ legaaldefiniitsioon. Tuleb nõustuda arvamusega, et „keskkonna“ ammendav määratlemine õigusmõistena oleks üleliia keerukas kui mitte võimatu ülesanne.⁶³ Sellele vaatamata saab „keskkonnale“ anda mitteammendava tähenduse KeÜS-i sätete kaudu. KeÜS § 23 lg 1 kasutatud mõiste „keskkond“ hõlmab enam kui inimese ümbruskonda. Keskkonna mõiste avamisel saab tugineda KeÜS § 24 lg 2, mis nimetab keskkonda puudutavat teavet, mida isikul on õigus saada vastavalt KeÜS § 24 lõikele 1. Näiteks nimetab KeÜS § 24 lg 2 p 1 keskkonnaelementidena mh atmosfääri, vett ja pinnast. KeÜS § 3 lõikest 1 tuleneb, et keskkonna osaks on ka inimese tervis ja heaolu. Kuna ei nähtu, et „keskkonna“ õigusliku mõiste puudumine oleks tekitanud raskusi KeÜS § 23 lg 1 tõlgendamisel, saab piisavaks pidada lahtist loetelu erinevatest keskkonna elementidest.

Loodusvara puhul puudub Eesti õiguses ühtne määratlus. Kuigi „loodusvara“ mõiste on avatud keskkonnavastutuse seaduse (KeVS) § 2 lg 2, mille kohaselt loodusvara on elupaik, liik, kaitstav ala, vesi või pinnas, on tegemist EL keskkonnavastutuse direktiivist ülevõetud mõistega,⁶⁴ mis on olemuselt kitsam kui KeÜS-s kasutatud loodusvara mõiste. KeÜS § 13 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte viitab PS § 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. On leitud, et „loodusvarade ja loodusressursside“ mõistet on võimalik laiendada kõikidele keskkonna põhilistele elementidele, nagu õhk, vesi, pinnas, flora ja fauna ning nende koostoime.⁶⁵ Sealjuures ei peeta PS § 5 alusel hõlmatuks tehiskeskkonda.⁶⁶ Tulenevalt loodusvara mõiste laiast tõlgendusest võib keskkonna ja loodusvara mõisteid pidada suuresti kattuvateks. Siiski ei sobitu autori hinnangul loodusvara mõiste alla keskkond ruumi tähenduses ning pigem hõlmab loodusvara tavatähenduses isiku poolt tarbitavaid ressursse nagu maavara ja põhjavesi.

⁶³ Vt Lopman jt (viide 23), lk 44.

⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta, art 2 lg 12.

⁶⁵ Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne. Juura: 2012, § 5/3.

⁶⁶ Ibid.

KeÜS-i kommentaarides on leitud, et keskkonnaks tuleb pidada inimese füüsilist keskkonda, mis eelkõige hõlmab inimese looduslikku keskkonda.⁶⁷ KeÜS § 23 sidumine just looduslähedasema keskkonnaga võib põhjendada asjaoluga, et võrreldes tehiskeskkonnaga aitab looduslähedasem keskkond enam kaasa inimese tervisele ja rahulolule.⁶⁸ Eelnõu autorite seisukohalt hõlmab KeÜS § 23 lg 1 tehiskeskkonna selle looduslähedasemaid osi (nt pargid ja puisteed linnas), kuid mitte miljööväärtust kui sellist.⁶⁹ Loodusliku ja tehiskeskkonna eristamine pole alati kerge, kuna tehiskeskkondki sisaldab ilmselt õiguse kaitsealasse jäävaid elemente (nt õhu kvaliteet). Ehkki õiguse täpsem ulatus tehiskeskkonnas pidi KeÜS-i eelnõu autorite kavatsuse kohaselt selguma planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus,⁷⁰ ei sisalda ehitusseadustik ja planeerimisseadus ega nende seletuskirjad suuniseid KeÜS § 23 lg 1 kohaldamise kohta. Seetõttu tuleb keskkonnaalase õiguse riive hindamisel igakordselt tuvastada see keskkonna osa või kooslus, millega isikul on oluline puutumus.

1.2.2. Oluline puutumus

KeÜS-is sätestatud õiguses on potentsiaalsete õiguste kandjate ring piiratud isikutega, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga. Vastavalt KeÜS § 23 lõikele 2 on oluline puutumus keskkonnaga isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. Kokkuvõtlikult öeldes saab keskkonnaalasele materiaalsele õigusele tugineda isik, kellel on teatud eriline seos mõjutatud keskkonnaga. „Erilise seose“ mõiste jätab KeÜS ise määratlemata. Eelnõu seletuskirjas on selgitamisel kasutatud nüüdseks asjakohatuks tunnistatud⁷¹ puutumuskaebuse praktikast pärinevat eeldust, mille kohaselt peab vaidlustataval haldusaktil või toimingul olema oluline ja reaalne seos isiku huvidega.⁷² Oluline puutumus saab olla vaid isikul, kelle huve keskkonda mõjutav tegevus kahjustab.⁷³

⁶⁷ Kask jt (viide 5), lk 23.

⁶⁸ Vt nt White, M. P. jt Would You Be Happier Living in a Greener Urban Area? A Fixed-Effects Analysis of Panel Data. *Psychological Science* 24(6): 2013, pp 920–928.

⁶⁹ KeÜS seletuskiri, lk 30.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ RKHKo 3-3-1-8-15, p 21; Lopman jt (viide 23), lk 213.

⁷² KeÜS seletuskiri, lk 31.

⁷³ Ibid.

Senises kohtupraktikas on olulist puutumust keskkonnaga tunnistatud isikutel, kes elavad mõjutatava keskkonna läheduses. Näiteks on olulist puutumust keskkonnaga tunnistatud kavandatava elektrituuliku naaberkinnistu elanikul⁷⁴ ning vaikimisi mööndud linna elanikel, kes kasutavad linna läheduses asuvat looduskaitseala vaba aja veetmiseks⁷⁵ ning isikul, kelle kortermaja hoovis kavandatakse viie puu raiet.⁷⁶ On oluline märkida, et keskkonna kasutamise aluseks ei pea olema omandiõigus,⁷⁷ mida ei nõua ka KeÜS § 23 lõike 1 sõnastus. Samuti on erilise seose olemasolu keskkonna ja isiku vahel tunnistatud olukorras, kus metsaraie toimub isiku usule vastavas looduslikus pühapaigas.⁷⁸ Viimase otsuse puhul tuleb siiski märkida, et kaebaja oli ka mõjutatud kinnistu vahetuks naabriks.⁷⁹

Keskkonnas sagedase viibimise aluse kasutamine tekitab küsimuse, millist ajavahemikku tuleb pidada erilise seose tekkimiseks piisavaks. Ilmselt poleks jäikade ajaliste piiride seadmine kooskõlas Århusi konventsiooni art 9 lõikest 2 tuleneva nõudega tagada huvitatud üldsusele avar juurdepääs keskkonnaasjades. Teatud kasutusviisid võivad olla niivõrd olulised, et tekitavad isiku ja keskkonna vahelise püsiva seose sõltumata kasutusviiside sagedusest. KeÜS-i eelses õiguskirjanduses on leitud, et õiguslik kaitse isiku huvile keskkonna kasutamise vastu peaks hõlmama ka tõenäolist kasutamist tulevikus ning mittemateriaalset kasutamist nagu esteetiline nauding ja seosed isiku usuliste ja eetiliste tõekspidamistega.⁸⁰ Eelnimetatud seisukoht asetab seega rõhu isiku enda emotsionaalsetele sidemele konkreetse keskkonnaga. Autori seisukohalt tähendab eriline seos kindla loodusliku keskkonna eristumist teistest miljööst, milles isik võib viibida. On selge, et igasugune tegevus ei muuda loodust lähedast keskkonda isiku jaoks muust ümbruskonnast eristavaks. Näiteks kavatsus ja soov teatud metsa müügiks võib olla kaitstud ettevõtlusvabadusega, kuid see ei tekita ilmselt erilist seost KeÜS § 23 lg 1 mõttes, kuna isiku majanduslik huvi pole suunatud konkreetsele alal asuva metsa müügile, vaid metsa rahalisele väärtusele. Kuigi paljudel isikutel võib teatud keskkonna suhtes olla samadest kaalutlustest kantud huvi, on iga isiku seos keskkonnaga individuaalne. Olulise puutumuse hindamisel tuleb seega tuvastada, kas on usutav, et teatud tegevus või seisund mõne keskkonna või loodusvara suhtes saab

⁷⁴ Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551, p 12.

⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 16.12.2015 otsus nr 3-15-24-32, punktid 2 ja 9.

⁷⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2015 otsus nr 3-15-1266, punktid 7, 10-11.

⁷⁷ Vt Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551, p 10-12; Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2015 otsus nr 3-15-1266, punkt 7.

⁷⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 05.01.2017 otsus nr 3-16-2272, p 14.

⁷⁹ Ibid., p 3.

⁸⁰ Vaarmari, K. Keskkonnavaline subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. *Juridica* VII/2007, lk-d 454-455.

olla aluseks õiguslikult kaitstava huvi tekkimiseks. Teatud asjaolude puhul saab olulist puutumust ilmselt eeldada. Lähtudes autori väljapakutud kriteeriumitest, piisab olulise puutumuse tekkimiseks, kui mõjutatud on isiku püsivat elukohta või sellega piirnevat keskkonda. Samuti võib olulist puutumust eeldada, kui mõjutatud on ümbruskonna elanike poolt ulatuslikult kasutatavat looduslikku paika. Samas kui isiku läheduses asub mitmeid sarnase funktsiooniga looduslähedasi keskkondi (nt linnapark), võib tõendamiskoormis erilise seose esiletoomiseks olla kõrgem, seda eriti isikust kaugemal asuvate miljöõde suhtes. Eriline seos ei tähenda tingimata kõigist teistest isikutest eristuvat seost.⁸¹ KeÜS-ile eelnenud õiguskirjanduses on pakutud, et juhul, kui isiku huvi keskkonna vastu on üldisemat laadi (nt pargi puhkeotstarbel kasutamine), tuleb kaabeõiguse tuvastamisel lähtuda sellise kasutuse sagedusest ja intensiivsusest.⁸²

KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud õigusele tuginemiseks ei pea isik kindlalt piiritlema seda keskkonda või loodusvara, millega ta väidab endaga olevat olulist puutumust. KeÜS § 23 lg 3 kohaselt loetakse mõjutatud keskkonnaks või loodusvaraks ka tõenäoliselt mõjutatud keskkonda või loodusvara. Sätte eesmärgiks on täpsustada, et lisaks juba avaldunud või kindlalt avalduvale mõjule on hõlmatud ka potentsiaalne ja ebakindel mõju, väljendades seega vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11).⁸³ Samuti võib sätet seostada keskkonna tervikliku kaitse põhimõttega (KeÜS § 8), mille kohaselt tuleb keskkonnakaitse meetmete võtmisel arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele. Keskkonnale avaldatava mõju puhul on omane tagajärgede raske ettenähtavus. Tulenevalt sellest, et keskkonna puhul on tegemist süsteemiga, võib esialgu vaid ühes keskkonnaelemendis avaldub mõju tuua kaasa tagajärgi muudes keskkonnaelementides. Kuigi teatud juhtudel on keskkonnamõju ja mõjutatav keskkonna osa ruumiliselt piiritletavad, on suurt territooriumit hõlmavate tegevuste puhul keeruline ette näha nende võimalikke tagajärgi. Arvestades keskkonnaasjades sageli esinevat ebakindlust keskkonnamõju olemuses ja ulatuses, oleks isikult liigselt koormav nõuda tõendeid selle kohta, et väidetavale keskkonnaosale on keskkonnamõju avaldumine tõenäoline. Välja arvatud olukordades, kus mõju puudumine näib ilmselge, tuleb eeldada, et kaebaja poolt osutatud keskkonnaosale või loodusvarale laieneb väidetava rikkumise aluseks olev keskkonnamõju, eeldusel, et ta suudab ära näidata sellega erilise seose olemasolu.

⁸¹ Kask jt (viide 5), lk 127.

⁸² Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* I/2004, lk 29.

⁸³ Kask jt (viide 5), lk 127.

Oluline puutumuse olemasolu mõjutatud keskkonna või loodusvaraga ei osuta tingimata õiguse rikkumisele, vaid sellele, kas isik saab õigusele tugineda.⁸⁴ KeÜS § 23 lg 1 alusel kaitstavad tervise- ja heaoluvajadused, selguvad lõplikult alles pärast seda, kui on tuvastatud asjaolu, millel põhineb isiku eriline seos keskkonnaga. Nagu Riigikohus on märkinud, määrab oluline puutumus õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ulatuse.⁸⁵ Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et elektrituuliku naaberkinnisasja elanikul on küll oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga ja kaebeõigus KeÜS § 23 lõike 1 alusel projekteerimistingimuste vaidlustamiseks, kuid küsimus sellest, kas keskkond vastab kaebaja tervise- ja heaoluvajadustele, saab kontrollida alles asja sisulisel lahendamisel.⁸⁶ Ka õiguskirjanduses on leitud, et KeÜS § 23 lg 1 alusel kaitstavad tervise- ja heaoluvajadused on tuletatavad erilise seose aluseks olevast asjaolust.⁸⁷

1.2.3. Tervise- ja heaoluvajadus

1.2.3.1. Tervis

Viide tervise- ja heaoluvajadustele KeÜS § 23 lõikes 1 tähendab seda, et Eesti õiguses on valitud inimkeskne lähenemine keskkonnavalasele materiaalsele õigusele. Seega pole KeÜS § 23 suunatud keskkonnakaitsele, vaid selliste isiku huvide kaitsele, mis tulenevad isiku ja konkreetse keskkonna vahelisest erilisest seosest. Mõistet „tervise- ja heaoluvajadus“ tuleb järelikult pidada Eesti keskkonnavalase subjektiivse õiguse tuumikuks, mis määrab õiguse materiaalse kaitseala ning on aluseks KeÜS § 23 lõikest 5 tulenevale nõudeõigusele.

KeÜS § 23 lg 1 ei täpsusta keskkonnavalase materiaalse õigusega kaitstavaid tervise- ja heaoluvajadusi. Eesti õiguses pole tervise ja heaolu mõistete kasutamine järjepidev. Näiteks määratleb rahvatervise seaduse (RTerS) § 2 p 2 tervist kui inimese füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisundit, mitte ainult puute ja haiguste puudumist. RTerS-i tervise määratlus ühtib Maailma Terviseorganisatsiooni antud tervise definitsiooniga.⁸⁸ Samas esineb Eesti õiguses ka teistsuguseid heaolu käsitusi. Näiteks lastekaitse seaduse § 4 kohaselt on lapse heaolu „lapse arengut toetav seisund, milles lapse füüsilised, tervislikud, psühholoogilised, emotsionaalsed,

⁸⁴ Lopman jt (viide 23), lk 193.

⁸⁵ RKHKo 3-3-1-8-15, p 20.

⁸⁶ Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551, p 13.

⁸⁷ Lopman jt (viide 23), lk 193.

⁸⁸ Constitution of the World Health Organization, Official Records of World Health Organisation, 2, 100, preambula.

sotsiaalsed, kognitiivsed, hariduslikud ja majanduslikud vajadused on rahuldatud“. Vaatamata sellele, et tervis ja heaolu on omavahel tihedalt seotud, pole tegemist kattuvate mõistetega. KeÜS-i seletuskirjast ja kommentaaridest tuleneb, et tervisele ja heaolule on soovitud anda iseseisev sisu, mida autor järgnevalt käsitleb.

Tervisevajaduse sisustamisel tuleb lähtuda PS § 28,⁸⁹ mille esimene lause sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. PS § 28 tõlgendamisel tuleb arvestada, et tegemist on sotsiaalse põhiõigusega, mis on tuletatud PS aluspõhimõteteks olevatest inimväärikuse ja sotsiaalse riigi põhimõtetest.⁹⁰ Sotsiaalsete põhiõiguste, sh PS § 28, näeb ette riigi kohustuse tagada isikutele inimväärne elu.⁹¹ Senise põhiseaduse tõlgenduse kohaselt on tegemist suhteliselt madala künnisega, mille saavutamiseks tuleb tagada isiku esmavajaduste rahuldamine ja igapäevane toimetulek.⁹² Riigil on seega lai otsustusruum isikute tervise kaitseks vajalike keskkonnamõjuritele tingimuste seadmisel.⁹³ Tervisehäireid käsitletakse PS § 28 raames sotsiaalse riskina, mille teostumisel tuleb riigil tagada isikule abi ja toetus.⁹⁴ Üheks tervisehäirete põhjuseks võivad olla keskkonnahäiringud (nt müra, õhu saastamine, radioaktiivne kiirgus). Seetõttu on õigustatud järeldus, et õigus tervise kaitsele hõlmab ka riigi kohustust kindlustada inimesele tervislik ja ohutu keskkond, rakendades vajalikke seadusandlikke ja haldusmeetmeid ning pöörates tähelepanu erilist tähelepanu järelevalve tõhususele.⁹⁵ Sellisteks meetmeteks on eelkõige keskkonna kvaliteedi erinevatele teguritele piirväärtuste sätestamine (nt müra normtasemed⁹⁶, joogivee kvaliteedinõuded⁹⁷).

KeÜS mõttes on inimeste tervise kaitse eesmärgiga sätestatud arvuliste normide puhul tegemist keskkonna kvaliteedi piirväärtustega, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada (KeÜS § 7 lg 3). Kõik keskkonnavalised arvulised normid pole keskkonnakvaliteedi piirväärtused KeÜS § 7 lg 3 tähenduses. Normid, mis on suunatud eelkõige keskkonnaseisundi kui terviku hoidmisele ja säilitamisele, on vaid kaudselt seostatavad isiku tervise- ja heaoluvajadusega

⁸⁹ Kask jt (viide 5), lk 125.

⁹⁰ PS kommenteeritud väljaanne, § 28/1.

⁹¹ Ibid.

⁹² Vt PS kommenteeritud väljaanne, II peatüki sissejuhatus/3.2.3; § 28/1.

⁹³ Vrd sotsiaalsete meetmete valikuvabadus PS kommenteeritud väljaanne, § 28/4.

⁹⁴ Ibid., § 28/3.

⁹⁵ Ibid., § 28/6.2.1.

⁹⁶ Keskkonnaministri 16.12.2016 määrus nr 71 „Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid“ - RT I, 21.12.2016, 27.

⁹⁷ Sotsiaalministri 31.07.2001 määrus nr 82 „Joogivee kvaliteedi- ja kontrollinõuded ning analüüsimeetodid“ - RT I, 24.11.2015, 4.

(nt turba kaevandamise aastamäär⁹⁸), mille tõttu keskkonna mittevastavus sellistele normidele tõenäoliselt ei riiva keskkonnavalast materiaalsel õigust. Sel põhjusel on igakordselt vajalik tuvastada, kas see piirväärtus, mille ületamisele isik toetub, on kehtestatud inimese tervise- ja heaoluvajaduste kaitse eesmärgil. Kui on tuvastatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine, eeldatakse, et isiku keskkonnavalast materiaalsel õigust on rikutud (KeÜS § 23 lg 4). Piirväärtuse ületamine peab olema tuvastatud ja dokumenteeritud vastavalt kohalduvatele nõuetele. Juhul, kui ületatakse keskkonnakvaliteedi piirväärtust, ei pea isik tõendama terviserikke tekkimist.⁹⁹ Samuti on piirväärtuse ületamise korral tegemist olulise keskkonnahäiringuga (KeÜS § 3 lg 2 p 1) ja seega keskkonnaohuga (KeÜS § 5), mida haldusorgan peab suutma vältida tulenevalt vältimispõhimõttest (KeÜS § 10).

PS § 28 tuginemisel on kohtulik kontroll piiratud põhiõiguse tuumaga, mida tuleb sisustada kooskõlas Eestile siduva rahvusvahelise õigusega, põhiseaduse printsiipide ning teiste põhiõiguste, -vabaduste ja -kohustustega.¹⁰⁰ Nagu eelnevalt leitud, ei tulene Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest ega põhiseaduse sätetest keskkonnavalast materiaalsel õigust, mis abistaks PS § 28 vastaval tõlgendamisel. Kui sisustada tervisevajaduse mõistet PS § 28 kaudu, hõlmab see üksnes neid keskkonnanäitajaid, millele on kehtestatud piirnormid. Samas kaitseb keskkonnavalane materiaalne õigus ka selliste heaolu häirivate mõjutuste eest, mis ei pruugi tingimata kaasa tuua tervisekahjustust.¹⁰¹ Järelikult sõltub õiguse kaitseala oluliselt „heaoluvajaduse“ mõiste sisust.

1.2.3.2. Heaolu

Seletuskirja kohaselt pidi heaolu mõiste täpsustuma Riigikogus toimuva arutelu käigus,¹⁰² mida aga ei toimunud.¹⁰³ Senistes õigusallikates pole heaoluvajaduse mõistet avatud. Kuna tegemist on subjektiivse õiguse kaitseala määratleva õiguse elemendiga, peab see võimaldama välja selgitada õiguse kaitseeseme ehk selle õiguse kandja tegevuse, omaduse või seisundi, mida säte hõlmab.¹⁰⁴

⁹⁸ Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrus nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“ - RT I, 28.12.2016, 3.

⁹⁹ Vt müranormide ületamise kohta RKHKo 3-3-1-17-14, p 13.

¹⁰⁰ PS kommenteeritud väljaanne, § 28/5 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹⁰¹ KeÜS seletuskiri, lk 30.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Relve (viide 5), p 37.

¹⁰⁴ Vrdl põhiõiguste kohta PS kommenteeritud väljaanne, II peatüki sissejuhatus/6.1.

Riigikohus on leidnud, et kui seaduseandja on jätnud seaduses mõiste selgitamata, siis on seda seaduse kohaldamisel võimalik tõlgendada ainult üldtunnustatud tähenduses¹⁰⁵ ning et keelelisel tõlgendamisel tuleb eelkõige lähtuda sättes kasutatud sõnade tavapärasest tähendusest üldkeeles¹⁰⁶. Tavakeelses tähenduses mõistetakse heaolu all nii vajaduste rahuldatust kui head olukorda.¹⁰⁷ Vajadust on omakorda määratletud normaalseks elutegevuseks ja arenguks vajalike tingimuste mittepiisavuse tajumist, mis ajendab puuduva poole püüdlema.¹⁰⁸ Heaoluvajaduse grammatiline tõlgendamine viib vaid järelduseni, et tegemist on konkreetse isiku heaolutunde saavutamiseks nõutava tingimusega. Jätkuvalt jääb aga lahtiseks, mis on selle tingimuse sisu. Kui keskseks pidada just isiku heaolutunnet, siis võib väita, et alus, millel isiku heaolutunnetus rajaneb, ei oma KeÜS-i seisukohalt tähtsust, ja kaitstavaks tuleb pidada ükskõik millist ajendit, mis suunab isiku tegevust. Autor leiab, et taolist tõlgendust ei saa pidada kohaseks, kuna isiku subjektiivset heaolu võib suurendada ka õigusvastane ja KeÜS-i eesmärkidega selgelt vastuolus olev tegevus (nt jahi pidamine kaitstud looma liigi esindajatele). Samuti leiab autor, et õiguste üldiste eesmärgiks ongi isikute subjektiivse heaolu tõstmine. Seega ei aita KeÜS-i sõnastus eristada keskkonnaalast materiaalist õigust muudest õigustest. Paraku pole lahendust pakkunud ka senised KeÜS § 23 lg 1 käsitlevad õigusallikad, mis pole otseselt kinnitanud ega ümber lükanud seda, kas heaoluvajaduse määramiseks peavad esinema muud tingimused lisaks inimese enda hinnangule. Ühelt poolt on leitud, et heaolu mõiste sõltub konkreetse ühiskonna arengutasemest ja võimalustest ning vastavalt muutub ka arusaam sellest, millised heaoluvajadused kaitset vääriavad.¹⁰⁹ Sellise tõlgenduse kohaselt oleks avalikule võimule antud lai volitus heaolu mõiste sisustamiseks. Samas on heaolu võimalike kriteeriumitena pakutud tegureid, mis sõltuvad eelkõige isiku enda tajumisest. Kuigi kirjanduses on toodud mitmed näiteid sellest, milliseid hüvesid võib õigus hõlmata (juurdepääs rohealadele, loodussaaduste korjamine metsas), ei põhjendata sealjuures nende hüvede loetelu valikut. Ainsaks üldistavaks suuniseks võib pidada KeÜS § 23 ainsas käsitlevas teadusartiklis väljendatud seisukohta, et Eesti keskkonnaalast materiaalist õigust tuleb tõlgendada viisil, et see hõlmab lisaks põhiõigustele ka isiku esteetilisi huve ja vaba aja veetmise võimalusi.¹¹⁰

¹⁰⁵ RKHKm III-3/1-19/95.

¹⁰⁶ RKÜKo 3-4-1-18-08, p 17.

¹⁰⁷ Eesti keele seletav sõnaraamat määratleb „heaolu” järgmiselt „jõukus, (aineline) kindlustatus, vajaduste rahuldatust; hea olukord, hea seisund.” Langemets, M. jt (toim). Eesti keele seletav sõnaraamat. „Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu“ 2. trükk. Tallinn: Eesti keele Sihtasutus, 2009.

¹⁰⁸ Vajadus - Langemets, M. jt (toim). Eesti keele seletav sõnaraamat. „Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu“ 2. trükk. Tallinn: Eesti keele Sihtasutus, 2009.

¹⁰⁹ Kask jt (viide 5), lk 125.

¹¹⁰ Relve (viide 5), pp 37-38.

Põhjendusena on toodud väide, et juhul, kui keskkonnavalane materiaalne õigus hõlmaks vaid põhiõigustena kaitstavaid väärtusi, oleks raske eristada seda põhiõigustest ning õiguse kaitseala jääks ebaselgeks.¹¹¹ Kahjuks ei võimalda taoline välistav meetod tuvastada, millised õigushüved on keskkonnavalase õigusega kaitstavad. Ainuüksi sellest, et põhiõiguste ja keskkonnavalase õigus kaitsealad ei peaks kattuma, ei saa tuletada keskkonnavalase õiguse ulatust. Eeltoodud põhjustel autor leiab, et senises kirjanduses pole KeÜS § 23 kaitseeset piisavalt määratletud.

Küsimus keskkonnavalase õiguse sisus pole omane ainuüksi Eesti õiguskorrale, vaid tegemist on aktuaalse küsimusega ka rahvusvahelise õiguse tasandil. Ebaselgus selle osas, millistele kriteeriumitele vastavat keskkonda pidada subjektiivse õigusena kaitstavaks on argument, mida kasutatakse sageli keskkonnavalase õiguse tunnustamise vastu.¹¹² Vastuväitena tuuakse tavaliselt asjaolu, et õiguse sisu selgubki reeglina õiguse rakendamisel ning õiguse määratlematus pole olnud takistuseks seniste abstraktselt sõnastatud õiguste tunnustamisel.¹¹³ Oluline on siiski märkida, et erinevalt paljudest muudest riikidest pole Eesti keskkonnavalane materiaalne õigus sätestatud põhiõigusena, vaid lihtseaduse tasandil. Erinevalt põhiõigustest, mille tunnuseks ongi nende abstraktsus,¹¹⁴ tuleb autori hinnangul vältida subjektiivsete õiguste kaitse eseme liigselt abstraktset määratlemist lihtseadustes.

Kuigi Eesti keskkonnavalasele materiaalsele õigusele on püütud anda iseseisev kaitseala, on autor seisukohal, et KeÜS § 23 tõlgendus viib järelduseni, et keskkonnavalane materiaalne õigus ei hõlma selliseid õigushüvesid, mis poleks juba kaitstud mõne põhiõigusega. Nagu eelnevalt leitud, põhinevad isiku keskkonnavalased tervise- ja heaoluvajadused KeÜS-i raames sellel tegevusel või seisundil, mis loob erilise seose isiku ja konkreetse keskkonna vahel. Isiku aktiivse tegevus eeldab tahtevabaduse teostamist, mille igasugused väljendused on kaitstavad PS § 19 lõike 2 alusel. Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud, et kui isiku vabaduse teostamist ei saa siduda erilise põhiõiguse kaitsealaga, on PS § 19 lg 2 alati rakendatav.¹¹⁵ Nimetatud laiendava tõlgendamise nõue tuleneb ideest, et vabaduspõhiõigused on üksikisiku riigi vastu suunatud õigused, mis peavad

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Birnie, P. W., Boyle, A. (viide 17), pp 258-259.

¹¹³ Boyd, D. R. The Right to a Healthy Environment: Revitalizing Canada's Constitution. UBC Press: 2012, p 25; Shelton, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. Stanford Journal of International Law. 28: 103/1991-1992, p 135.

¹¹⁴ PS kommenteeritud väljaanne, II peatüki sissejuhatus/2.1.3.

¹¹⁵ Ibid., II peatüki sissejuhatus/6.1.1.

tagama kõikehõlmava kaitse riigivõimu õigusvastase tegevuse eest.¹¹⁶ Vabaduspõhiõiguste hulka kuuluvad teiste hulgas kodu puutumatus, õigus omandile ja liikumisvabadus.¹¹⁷ Vabaduspõhiõiguste ulatuslikus kaitstes väljendub nn lünkadeta õiguskaitse põhimõte, mille vajadust on rõhutanud ka Riigikohus.¹¹⁸ Arvestades vabaduspõhiõiguste laia tõlgendust, saavad põhiõiguste kaitsealast välja jääda üksnes sellised õigused, mis ei põhine isiku vabaduse teostamisel. Sellisteks õigusteks on sotsiaalsed põhiõigused ja õigused menetlusele ja korraldusele, mille kaitseala määratlemisel tuvastatakse minimaalne tase, millest allapoole langemist peab riik vältima.¹¹⁹ Erinevalt tervisevajadustest, mille kaitse laieneb eelduslikult üksnes normidega piiritletud keskkonnateguritele (vt p 1.2.3.1), pole põhiõiguste kaitse heaoluvajadustele piiratud.

Autori hinnangul takistab keskkonnaalase õiguse eraldiseisva kaitseala tekkimisele asjaolu, et keskkonnaalane materiaalne õigus on suunatud inimese tervise- ja heaoluvajadustele, mitte keskkonnaväärtusele vahetult. Ehkki KeÜS-s kasutatav lähenemine on kooskõlas KeÜS-i üldise eesmärgiga kaitsta eelkõige inimese huve, on selle tagajärjeks paratamatult KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud õiguse ja olemasolevate põhiõiguste kaitsealade kattumine. Ei saa välistada, et juhul, kui Eestis tunnustatakse keskkonnaalast põhiõigust, muutub KeÜS § 23 kohaldamisala laiemaks võrreldes käesolevas töös väljapakutud tõlgendusega.

1.3. Keskkonnaalase materiaalse õiguse sisustamine põhiõiguste kaudu

1.3.1. Omandiõigus ja õigus nõuda kahjulike mõjutuste levitamisest hoidumist

Autori hinnangul saab KeÜS-is nimetatud heaoluvajadust tõlgendada olemasolevate põhiõiguste raames ilma, et isikud jääksid kaitseta negatiivsete keskkonnamõjutuste ees. On paratamatu, et haldusorganid ja kohus ei saa kunagi lõplikult veenduda selles, milliste vajaduste rahuldamine tagab inimese heaolu. Seega igasugune heaoluvajaduse tõlgendus tugineb vältimatult eeldustele sellest, mida inimene vajab enda heaoluseisundi saavutamiseks. Taolised huvid on võimalik piiritleda ja anda nendele õiguslik alus juhul, kui seostada nimetatud huvid juba tunnustatud põhiõigustega. Selle tõlgenduse kasuks räägib loodusliku keskkonna kauaaegne tunnustamine

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid., II peatüki sissejuhatus/1.2.

¹¹⁸ Vt RKÜKo 3-1-3-10-02, p 26.1.

¹¹⁹ PS kommenteeritud väljaanne, II peatüki sissejuhatus/6.1.2.

põhiõiguste teostamise eeltingimusena. KeÜS § 23 raames tuleb autori arvates kaitsmisväärteteks pidada eelkõige neid vajadusi, mis on suunatud põhiõiguste teostamisele. Rahuldavaks tuleb seega pidada sellist keskkonnaseisundit, mis võimaldab isikul takistamatult teostada oma põhiõigusi. Vaatamata keskkonnavalase materiaalse õiguse ja põhiõiguste kaitseala kattumisele ei tähenda see, et KeÜS § 23 puudub iseseisev õiguslik funktsioon. Sarnaselt paljudele teistele KeÜS-i sätetele suunab keskkonnavalane materiaalne õigus enam arvestama keskkonnakaalutlusi, eelkõige inimese tervist ja heaolu, avalik-õiguslike otsuste tegemisel. Tulenevalt sellest, et keskkonnamõjusid ja nende tagajärgi on keeruline ette näha, on keskkonnavalasjades õigustatud rakendada põhiõiguste laiemat tõlgendust ja leebemat tõendamiskoormist. Sarnaselt nähakse keskkonnavalõiguses ette laiemad menetluslikud õigused keskkonnavalasjades, kuigi keskkonnavalased menetluslikud õigused põhinevad samadel põhiõigustel, mis on üldiste menetlusõiguste aluseks.¹²⁰

Senise kohtupraktika ja õiguskirjanduse põhjal võib järeldada, et keskkonnavalase materiaalse õiguse kohaldamisel osutuvad teatud õigushüved muudest sagedamini riivatuks. Autori hinnangul saab sellisteks õigushüvedeks pidada omandiõigust, õigust eraelule ning õigust vabale eneseteostusele. Kindlasti pole tegemist suletud loeteluga põhiõigustest, mis võivad olla aluseks „heaoluvajaduse“ sisustamiseks. Juba olemasolevas kohtupraktikas on keskkonnaga olulise puutumuse tekkimise alusena tunnistanud usulisi tõekspidamisi,¹²¹ mis on kaitstavad põhiseadusliku usuvabaduse (PS § 40 lg 1) alusel. Järgnevalt käsitletakse eelnimetatud põhiõigustega kaitstud huve, mis langevad ühtlasi KeÜS § 23 kaitsealasse. Tagamaks keskkonnavalase õiguse tõhus rakendamine peab põhiõiguste tõlgendus olema piisavalt lai, et hõlmata asjakohased keskkonnavalased huvid.

Olukordades, kus mõjutatakse isiku omandis olevat keskkonnavalosa või loodusvara, saab eeldada olulise puutumuse olemasolu (vt 1.2.2). Olulise puutumuse olemasolu tuvastamise järgselt tuleb hinnata, millised omaniku huvid on kaitstavad keskkonnavalase subjektiivse õiguse alusel. PS § 32 lõike 1 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 lõike 2 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Sama sätte teise lause kohaselt sätestab kitsendused seadus.

¹²⁰ Vt Lopman jt (viide 23), lk 195.

¹²¹ Tallinna Ringkonnakohtu 05.01.2017 otsus nr 3-16-2272, p 14.

Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.¹²² Omandiõigus tähendab seega õigust olla vaba avalik-õiguslikest sekkumistest omandi kasutamisel. Omandipõhiõigus seisneb nii riigi kohustuses hoiduda sekkumast isiku omandiõiguse teostamisse kui kohustuses tagada isikule kaitse kolmandate isikute sekkumisest.¹²³ Omandipõhiõiguse riived jagunevad kaheks: omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta (PS § 32 lg 1 ls 2) ja muudeks piiranguteks (PS § 32 lg 2 ls 2) ehk omandikitsendusteks.¹²⁴ Omandikitsendusteks liigituvad piirangud, mis mõjutavad isiku omandi vaba kasutamist, sh planeeringu alusel ettenähtud piirangud.¹²⁵ Arvestades, et keskkonnamõjutused ei vii omandi üleminekuni, vaid üksnes takistavad isikul omandi kasutamist, on keskkonnamõjutused käsitletavad omandikitsendustena PS § 32 mõttes. PS § 32 lg 2 lauses 2 sätestatud omandiõiguse piiramisele seatud lihtne piiriklausel tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.¹²⁶

Omandipõhiõiguse kui õigussuhte kaitse ulatuse täpsustab asjaõigusseadus (AÕS). AÕS-i aluspõhimõtteks on asja omaniku täielik õiguslik võim asja üle (AÕS § 68 lg 1). Sellega kaasneb AÕS § 89 lg 1 järgi õigus nõuda igasuguse sellise rikkumise kõrvaldamist, mis pole seotud valduse kaotamisega (negatoornõue). Omandiõiguse rikkumiseks AÕS § 89 lg 1 mõttes tuleb pidada mis tahes tegu või olukorda, mis toob kaasa sekkumise AÕS § 68 nimetatud omaniku õigustesse ning piirab omaniku võimalust teostada talle kuuluva asja üle täielikku õiguslikku võimu.¹²⁷ Selliseks riiveks on mh müra, gaasi, soojuse ja muude seesuguste mõjutuste levimine omaniku kinnisasjale vastavalt AÕS § 143 lõikele 1.¹²⁸ Isegi kui mõjutused pole hõlmatud AÕS § 143, tuleb mõjutuste olemasolu ja lubatavust kontrollida AÕS § 89 järgi ning sama sätte alusel saab nõuda omandiõiguse rikkumise kõrvaldamist.¹²⁹ AÕS § 143 nimetatud loetelu keskkonnamõjutustest, mis eelduslikult riivavad isiku omandiõigust, pole ammendav. Ehkki sätte rakendusala ei kuulu nn negatiivse toimega mõjutused, mille puhul takistatakse nt valguse või raadiolainete levikut kinnisasjale ega täielikult mittemateriaalsed

¹²² PS kommenteeritud väljaanne, § 32/1.

¹²³ Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. *Juridica I*/2006, lk 55.

¹²⁴ RKPjKo 3-4-1-25-11, p 35.

¹²⁵ Ikkonen, lk 66.

¹²⁶ PS kommenteeritud väljaanne, § 32/7 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹²⁷ Varul P. jt Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Juura: 2014, lk 402.

¹²⁸ Ibid., lk 408.

¹²⁹ RKTko 3-2-1-33-05, p 14.

mõjutused (nt ebaesteetilise vaate tekitamine),¹³⁰ on kirjeldatud mõjutuste puhul siiski tegemist omandiõiguse riivetega. Riigikohtu praktikas on leitud, et omandiõigust riivavad ka nn negatiivsed varjavad mõjutused.¹³¹ Omanik saab AÕS § 89 lg 1 alusel reeglina nõuda vaid sellise varjava mõjutuse lõpetamist, mille põhjustav ehitist ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normide ja nõuetega ning sellega rikutakse teise isiku omandiõigust.¹³² Juhul, kui keskkonnahäiring ületab sellele kehtestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtusi, eeldatakse omandiõiguse rikkumist.¹³³ Sarnaselt keskkonnavalase materiaalse õiguse riivega, pole omandi kahjustamise tingimata seotud piirväärtuse ületamisega. Nii on kohtupraktikas leitud, et omandi kahjustamine on võimalik ka juhul, kui müra ei ületa Eesti õiguses kehtestatud müra piirtasemeid.¹³⁴

AÕS § 143 lg 1 näeb ette olukorrad, millal isik peab taluma ebasoodsaid mõjutusi oma kinnisasjale. Autori hinnangul võib AÕS § 143 lg 1 sätestatud talumiskohustust pidada seaduse tasemel antud hinnanguks, millal tuleb omandiõiguse riivet pidada proportsionaalseks. Sätte kohaselt ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojust, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Omanikul on seega talumiskohustus, kui (1) mõjutus ei kahjusta oluliselt sellest puudutatud kinnisasja kasutamist, (2) mõjutus on kooskõlas keskkonnakaitse nõuetega ja (3) mõjutuste kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult eeldada. Ülalviidatud Riigikohtu lahend viitab aga võimalusele, et teatud olukordades ei pruugi müra jäämine allapoole müra piirnorme veel tekitada isikule talumiskohustust. Võimalikuks võib pidada olukorda, kus isiku tervises seisund nõuab madalamas mürafoonis viibimist, kui on kehtestatud õigusakti tasandil.

KeÜS § 23 lg 1 ja omandiõigusest tuleneva kaitse ulatus võib osaliselt kattuda. Nende õiguste lähtekohad, õigustatud isikute ring ja õigustest tulenevad nõuded on siiski erinevad. Kuna õigus nõuda kaitset kahjulikest mõjutustest on tekkinud majanduslikel ja sotsiaalsetel põhjustel, ei ole AÕS-st tuleneva kahjulike mõjutuste piirangu eesmärgiks otseselt isikute keskkonnavalaste õiguste, vaid kinnisasja omaniku kaitse.¹³⁵ Kuigi nii omandiõigus kui keskkonnavalane materiaalne õigus on

¹³⁰ Varul jt (viide 138), lk 560.

¹³¹ Nt päikesevalguse juurdepääsu takistamise kohta RKHKo 3-3-1-42-03.

¹³² RKTko 3-2-1-33-05, p 15; RKTko 3-3-1-42-03, p 18.

¹³³ Vt müra kohta RKTko 3-2-1-104-12, p 11.

¹³⁴ RKTko 3-2-1-104-12, p 11.

¹³⁵ Kask jt (viide 5), lk 131.

olemuselt subjektiivsed õigused, kuulub keskkonnaalne materiaalne õigus avaliku õiguse ja omandiõiguse koos sellest tulenevate nõuetega eraõiguse valdkonda. Sellest tulenevalt on erinevad nõudega taotletavad tulemused. Kui eraõigusliku nõudega taotletakse tavaliselt kahju hüvitamist või keelatud tegevusest hoidumist, siis avalik-õiguslike kohustuste eiramise puhul on nõue suunatud riiklikele sunnimeetmetele. Lisaks rikkumise lõpetamisele saab omandiõiguse alusel nõuda ka tulevastest rikkumisest hoidumist, kui esineb oht, et rikkumine võib korduda.¹³⁶ Peamiseks erinevuseks AÕS § 89 lg 1 ja KeÜS § 23 lg 1 õiguse puhul on see, et õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei sõltu mõjutatud keskkonna kasutamise õiguslikust alusest. Seega saab sellele lisaks kinnisasja omanikule tugineda ka mõjutatud keskkonnaosaks oleva kinnistu elanik,¹³⁷ või muu mõjutatud keskkonnaga eriliselt seotud isik.

1.3.2. Õigus eraelule ja õigus kodu puutumatusetele

Lisaks omandipõhiõigusele seondub keskkonnaalne materiaalne õigus tihedalt õigusega kodu puutumatusetele (PS § 33) ja eraelu kaitsega (PS § 26). Erinevalt omandipõhiõigusest, mis kaitseb isiku vabadust kasutada talle kuuluvat vara, kaitsevad PS § 33 ja PS § 26 isikut laiemalt välisest sekkumisest tema privaatsfääri. Koos õigusega vabale eneseteostusele (PS § 19) moodustavad need põhiõigused olulise osa nn privaatsusõigusest.¹³⁸ Privaatsusel ehk eraelul puudub kindel definitsioon. Keskkonna ja eraelu seostamiseks peab autor enim sobivaks pidada määratlust, mille kohaselt eraelu tähendab igaühe õigust enesemääratlemisele ning õigust elada oma soovide ja tahtmiste kohaselt minimaalse välise sekkumisega.¹³⁹ Privaatsusõigus lähtub isiku autonoomsusest ja kaitseb seega isiku võimalusi määratleda end oma otsuste kaudu. Selliseks otsuseks tuleb pidada ka elukohavalikut. Eelduslikult valib isik elukoha, kus ta eeldab suuremat vabadust oma elu kujundamisel. Kahtlemata on tegemist eraelu üheks oluliseks väljenduseks.

PS § 26 ja PS § 33 on üld- ja erinormi suhtes, kus PS § 26 tuleb pidada üldnormiks, mida rakendatakse siis, kui tegemist pole kodu kasutamise takistamise olukorraga.¹⁴⁰ Õigus kodu puutumatusetele kaitseb füüsilist ruumi, mida isik võib üldlevinud arusaamade järgi pidada oma

¹³⁶ Ibid., p 10.

¹³⁷ Vt Tartu Ringkonnakohtu otsus 3-16-551; Tallinna Ringkonnakohtu otsus 3-15-1266.

¹³⁸ Schasmin, P. Privaatsusõiguse piiramise raamistik Euroopa Inimõiguste Kohtu ning Euroopa Kohtu lahendite alusel. Magistritöö. Tallinn: 2016, lk-d 11-12.

¹³⁹ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 429 (viidatud Schasmin, P.).

¹⁴⁰ Vt PS kommenteeritud väljaanne, § 26/3.

isiklikuks alaks, kuhu avalik võim ega kolmandad isikud tema loata üldjuhul ei tohi tungida.¹⁴¹ Sealjuures ei piirdu „kodu“ mõiste PS § 33 ainult õiguspäraselt ehitatud ja isiku poolt õiguslikul alusel kasutatava ehitise või selle osaga, vaid lähtuda tuleb eelkõige püsivast sidemest isiku ja ruumi vahel. Kuigi PS § 33 nimetab ise vaid kaitset sissetungimise eest, võivad kodu puutumatus riivata ka välised elukvaliteeti mõjutavad tegurid.¹⁴² PS § 33 hõlmab ka isiku nõudeõigust riigi ja kohaliku omavalitsuse vastu tagada kodu puutumatus kolmandate isikute eest.¹⁴³ Ehkki senises Riigikohtu praktikas on elektrituulikute tuleneva mõju puhul viidatud kodu puutumatus (PS § 33) asemel eraelu puutumatus (PS § 26),¹⁴⁴ tuleb juhu, kui isik tugineb kodu kasutamise takistusele, riivet kontrollida PS § 33 kui erinormi alusel.

Nii PS § 33 kui PS § 26 sisustamisel tuleb arvestada Euroopa Inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artikliga 8, mille kaitseala hõlmab isiku era- ja perekonnaelu, kodu puutumatus ja sõnumisaladust, ning seda sisustava Euroopa inimõiguste kohtu (EIK) praktikaga. EIK on mitmes kohtulahendis analüüsinud EIÕK artikli 8 riivet, mille on põhjustanud keskkonnamõju. EIK tõlgendab artiklit 8 mitte ainult kui õigust füüsilisele ruumile, vaid ka õigusena ruumi segamatule kasutamisele.¹⁴⁵ Siiski on EIK korduvalt rõhutanud, et inimõiguste konventsioon ei sätesta õigust nõuda keskkonna säästmist.¹⁴⁶ Artikli 8 riive tuvastamiseks peab esinema kaks tingimust. Esiteks peab esinema otsene ja vahetu seos keskkonna ebasoodsa mõjutamise ja isiku era- ja pereelu või kodu puutumatus vahel.¹⁴⁷ Taoline seos esineb nt olukorras, kus isiku elukoht asub saasteallika läheduses.¹⁴⁸ Teiseks peab negatiivne mõjutust ületama teatud minimaalset lävendit. Kohus on selliseks lävendiks pidanud mh keskkonna piirnormide ületamist.¹⁴⁹

¹⁴¹ PS kommenteeritud väljaanne, PS § 33/1.

¹⁴² Ibid., § 33/6.

¹⁴³ Ibid., § 33/14.

¹⁴⁴ RKHKo 3-3-1-15-16, p 15.

¹⁴⁵ Lopman jt (viide 23), lk 182; Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid Taşkın and Others v. Turkey, p 113; López Ostra v. Spain, p 51.

¹⁴⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid Ivan Atanasov v Bulgaria, p 66; Kyrtatos v. Greece, no. 41666/98, § 52, ECHR 2003-VI; Hatton and Others v. the United Kingdom [GC], no. 36022/97, § 96 in limine, ECHR 2003-VIII; and Fadeyeva v. Russia, no. 55723/00, § 68, ECHR 2005-IV.

¹⁴⁷ Ivan Atanasov v Bulgaria, p 66.

¹⁴⁸ Vt López Ostra v. Spain

¹⁴⁹ Fadeyeva v. Russia, § 68, ECHR 2005-IV.

1.3.3. Õigus vabale eneseteostusele

Eesti põhiseaduses asetatakse väärtuste seas esikohale vabadust.¹⁵⁰ Tulenevalt PS § 10 lähtub põhiõiguste kaitse isikute valikuvabadusest, mille tagamine on hädavajalik teiste põhiõiguste teostumiseks.¹⁵¹ Valikuvabaduse väärtustamine väljendub selgelt PS § 19 lõikes 1, mille kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Erinevalt teistest põhiseaduse sätetest ei määratle PS § 19 lg 1 kaitstava vabaduse sisu, mille tõttu on tegemist äärmiselt laia tõlgendusvõimalustega sättega. Siiski on sätte tõlgendamisel kujunenud valitsev lähenemisviis, mille järgi kaitseb PS § 19 lg 1 vabadust kui sellist, millest tulenevalt on sätte sisuks igaühe õigus teha ja tegemata jätta mida iganes.¹⁵² PS § 19 lg 1 esemelisse kaitsealasse kuulub isiku otsustamisvabadus sõltumata sellest, milline kaal on valitud tegevusel eneseteostuse jaoks või millise moraalse hinnangu omistatakse tegevusele või valitud tegevusalternatiivile.¹⁵³ Riigikohtu praktikas on tunnistatud, et PS § 19 lg 1 kaitseb mh isiku õigust sõidukit juhtida,¹⁵⁴ jahil käia,¹⁵⁵ soetada relv¹⁵⁶ ja vabadust otsustada, kas ja kellega lepingut sõlmida.¹⁵⁷ Põhiseaduse kommentaarides on kaitstud tegevuste näidetena nimetatud ka tänaval kõndimist, suitsetamist ja metsas ratsutamist.¹⁵⁸ Just isiku eneseteostusvabadus annab isikule võimaluse otsustada, millisel viisil ja kui suures ulatuses kasutada looduslikku keskkonda või loodusvara.

Muude tegevuste seas saab eneseteostusvabadus hõlmata igaüheõigusi. Kuigi KeÜS-s reguleeritud igaüheõigusi on seostatud liikumisvabadusega,¹⁵⁹ annab KeÜS isikutele õiguse kasutada võõrast maatükki ka sellisteks tegevusteks, mis pole vajalikud liikumiseks ja viibimiseks ning mis ei kuulu seega põhiseadusliku liikumisvabaduse kaitsealasse.¹⁶⁰ Tuleb siiski rõhutada, et juhul, kui tegevus on kaitstud mõne muu põhiõigusega, ei kuulu kohaldamisele PS § 19 lg 1, vaid täpsema kaitsealaga põhiõigus. Näiteks juhul, kui isik vaidlustab metsaraie, tuginedes asjaolule, et sellega kahjustatakse

¹⁵⁰ PS kommenteeritud väljaanne, § 19/2.

¹⁵¹ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne, p 6.2.2.3.

¹⁵² PS kommenteeritud väljaanne, § 19/2.

¹⁵³ Ibid., § 19/3.1.1.

¹⁵⁴ RKÜKm 3-3-1-69-03, p 33.

¹⁵⁵ RKÜKo 3-4-1-7-01, p 13.

¹⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-2-11, p 38; RKPJKo 3-4-1-10-10, p 40; RKPJKo 3-4-1-7-01, p 13.

¹⁵⁷ RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3.

¹⁵⁸ PS kommenteeritud väljaanne, § 19/3.1.1.

¹⁵⁹ Kask jt (viide 5), lk 183.

¹⁶⁰ Nt loodussaaduste korjamine (KeÜS § 34), veekogu avalik kasutamine (KeÜS § 37).

tema usuriituste läbiviimise paika, tuleb isiku õiguse riivet analüüsida usuvabadust kaitsvate PS § 40 lg 1 ja lg 3, mitte PS § 19 lg 1 alusel.

Kuigi ringkonnakohtu praktikas, millega tunnistati keskkonnavalase põhiõiguse olemasolu, eeldati, et õigus keskkonna säästmisele kaitseb teiste põhiõiguste kaitsealast välja jäänud huve,¹⁶¹ ei viidanud kohus autori hinnangul sellistele tegevustele, mis poleks olnud hõlmatud PS § 19 kaitsealaga. Kohtupraktikas viidatud vaba aja veetmine on üheks viisiks eneseteostamiseks ning muude põhiõiguste mittekohaldumisel rakenduks PS § 19 lg 2. Tuleb küll möönda, et ilma vastava suunava juhiseeta võivad haldusorganid ja kohtud jätta PS § 19 ja selle rakendamise potentsiaali märkamata. Arvestades, et senises Eesti keskkonnaõiguse õiguskirjanduses puudub eneseteostusvabaduse käsitlus, võib taolist ohtu pidada tõenäoliseks.

Kui lähtuda väljapakutud keskkonnavalase õiguse sisustamise võimalusest, on tegemist laia kaitsealaga õigusega, mis võib kergesti põrkuda vastandlike õigustega, kui need on aluseks negatiivse keskkonnamõjuga tegevusteks. Sageli on olulisi keskkonnahäiringuid põhjustavate tegevuste aluseks majanduslik huvi, mis on kaitstav ettevõtlusvabaduse (PS § 33) alusel. Olukorras, kus kavandatav tegevus mõjutab negatiivselt keskkonda, millega teatud inimestel on oluline puutumus, tekib vastuolu majanduslike kaalutluste ja ettevõtlusvabaduse ning inimeste keskkonnavalase materiaalse õiguse vahel. Vastanduvate õiguste olukorras tingib iga kõrvalekalle teatud poole huvide kasuks teise poole õiguste riive. Juhul, kui keskkonnavalane õigus satub vastuollu muude õigustega, ei piisa ainuüksi teadmisest õiguse kaitsealast, vaid vajalik on teada, mis tingimustel on keskkonnavalase õiguse piiramine lubatud ja milliseid nõudeid saab isik vajadusel esitada.

Huvide vastuolu kerkib selgelt esile otsustes, millega otsustatakse keskkonnahäiringuid põhjustava tegevuse lubamine ning sellise tegevuse tingimused. Keskkonnamõjuga tegevusi on paljudel juhtudel vaja suunata, et kaasnevad mõjutused oleksid talutavad ning seejuures rakendataks abinõusid keskkonnahäiringute ja keskkonnohtude vältimiseks.¹⁶² Keskkonnaküsimused otsustatakse reeglina haldusmenetluse tulemusena. Senise kohtupraktika põhjal võib järeldada, et keskkonnavalane materiaalne õigus leiab rakendust just haldusmenetluse raames, kus õigusele

¹⁶¹ TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136, p 10; TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188, p 14.

¹⁶² Lopman jt (viide 23), lk 167.

toetutakse negatiivsete keskkonnamõjude ennatlikuks tõrjumiseks. Haldusmenetluse raames tehtud otsus ei piirdu üksnes loa või keelu andmisega, vaid sageli eeldab mitmete erinevate huvide tasakaalustamist lõplikus otsuses. Eriti ilmneb see keskkonnaasjades, kuna viimastele on omane menetlusosaliste suur hulk ja ebakindlus keskkonnamõjude iseloomu ja ulatuse osas. Sellest tulenevalt on mitmetes keskkonnaõigust puudutavates valdkondades, sh ruumilises planeerimises, jäetud haldusorganile nii volitus kaaluda otsuste tegemist (otsustusdiskretsioon) kui valida erinevate otsuste vahel (valikudiskretsioon).¹⁶³ Mida laiem on haldusorganile antud kaalutusõiguse teostamise volitus, seda enam tuleb otsuse langetamisel teha ka poliitilisi valikuid, kui seaduse piirid seda võimaldavad.¹⁶⁴ Siiski ka keeruliste ja ulatusliku diskretsiooniga otsuste puhul seab õigus piirangud haldusorgani otsustusvabadusele. Haldusmenetluse kontekstis tuleb riive õiguspärasuse tuvastamisel hinnata, kas haldusorgan on haldusakti andmisel järginud kõiki haldusmenetluse üldnõudeid ja asjakohaseid eriseaduste nõudeid. Kasutades näitena elektriütlukute püstitamise kaasnemise haldusaktide menetlust, käsitletakse töö teises peatükis keskkonnavalase materiaalse õiguse rakendumist haldusmenetluse raames. Enne teist peatükki hinnatakse esimese peatüki viimases alaosas, millised nõuded on isikul tulenevalt keskkonnavalasest materiaalsest õigusest.

1.4. Keskkonnavalasest materiaalsest õigusest tulenev nõudeõigus

Subjektiivne õigus kaotab osa oma väärtusest, kui isikul pole võimalik seda maksma panna. Vastavalt KeÜS § 23 lõikele 5 on isikul õigus nõuda keskkonnavalase õiguse tagamiseks haldusorganilt keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Selle nõude tagamiseks on isikul võimalik pöörduda vaidega haldusorgani poole või kaebusega halduskohtusse (KeÜS § 30 lg 1). Tulenevalt viitest KeÜS § 23 lõikele 1 saab isiku nõudeõigus puudutada vaid keskkonda, millega tal on oluline puutumus. KeÜS § 23 lõikest 5 tulenev nõudeõigus hõlmab kaht haldusorgani võimalikku käitumisviisi: esiteks säästmist ja teiseks meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele.¹⁶⁵

¹⁶³ Vt Merusk (viide 183), lk 541.

¹⁶⁴ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu: 2004, lk 280.

¹⁶⁵ Kask jt (viide 5), lk 134.

KeÜS § 23 lg 5 on seotud PS § 53, mille kohaselt on igaühel kohustus säästa elu- ja looduskeskkonda ning hüvitada kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Põhiseadusliku kohustuse eesmärgiks on ära hoida keskkonnale kahju tekkimise ja sellega ka inimeste elukeskkonna ja - kvaliteedi halvendamine.¹⁶⁶ Tegemist on avalik-õigusliku kohustusega, mille täitmist saab nõuda üksnes riik üksikisikult.¹⁶⁷ Säästmise all on eelkõige mõeldud kohustust mitte tekitada kahju.¹⁶⁸ Põhiseaduse kommentaarides on muude säästmismeetmetena nimetatud keskkonnaohu vältimist, parima võimaliku tehnoloogia kasutamist ning oma tegevusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamise eest hoolitsemist.¹⁶⁹ Säästmine hõlmab ka meetmeid, mida rakendatakse juba tekkinud kahju olukorras edasise kahju tekkimise vältimiseks.¹⁷⁰ Arvestades, et KeÜS § 23 põhineb kohtu praktilal, mis tuletas õiguse nõuda keskkonna säästmist PS §-st 53,¹⁷¹ hõlmab KeÜS § 23 lõikest 5 tulenev nõue samu meetmeid, mida riik saab nõuda PS § 53 alusel.

KeÜS § 23 lg 5 nõue on lisaks säästmisele suunatud meetmete võtmisele, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Sellisteks meetmeteks on KeÜS kommentaarides nimetatud keskkonnakahju tagajärgede kõrvaldamise meetmed.¹⁷² Keskkonnakahju vältimist ja heastamist reguleerib keskkonnavastutuse seadus (KeVS) ning selles sätestatud kohustused kahju tekitajale või keskkonnaametile on hõlmatud KeÜS § 23 lg 5 sätestatud nõudeõigusega. Keskkonnakahju puhul on reeglina tegemist olulise ebasoodsa mõjuga liigile, elupaigatüübile, kaitstavale alale või veevarule (KeVS § 2 lg 1 punktid 1-3). Keskkonnakahju seisneb otseselt või kaudselt mõõdetavas olulises ebasoodsas muutuses KeVS § 2 lõikes 1 punktides 1-3 nimetatud keskkonnaelementidele (KeVS § 2 lg 2). Keskkonnakahju ilmnemisel tuleb kahju tekitajal rakendada kas vältimismeetmeid, mis seisnevad kahju ohu kõrvaldamises või võimaliku keskkonnakahju ulatuse vähendamises (KeVS § 7 lg 1) või heastamise meetmeid, mis seisnevad kahjustatud loodusvara või selle pakutava hüve taastamises, asendamises või kompenseerimiseks ning inimese tervist ohustavate oluliste riskide kõrvaldamises (KeVS § 7 lg 2). Tulenevalt keskkonnavalase õiguse kaitsealast saab isik nõuda vaid selliste meetmete võtmist, mis tagavad tema õiguse segamatu teostumise. Seega moodustavad säästmismeetmed nõude sisu vaid juhul, kui nendega

¹⁶⁶ PS kommenteeritud väljaanne, § 53/6.

¹⁶⁷ Ibid., § 53/4.

¹⁶⁸ Ibid; PS kommenteeritud väljaanne, § 53/1.

¹⁶⁹ PS kommenteeritud väljaanne, PS § 53/4.

¹⁷⁰ Kask jt (viide 5), lk 134.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

kõrvaldatakse keskkonnavalase õiguse põhjendamatut riive või selle ohu. Järelikult on „säästmise“ vaid üheks meetmete liigiks, mida haldusorgan saab rakendada keskkonnavalase materiaalse õiguse tagamiseks, mille tõttu pole põhjendatud „säästmise“ ja „mõistlike meetmete“ eristamine KeÜS § 23 lõikes 5.

Meetmed, mida haldusorgan võib olla kohustatud KeÜS § 23 lg 5 kohaselt esitatud nõude alusel rakendama, on lisaks eesmärgipärasusele piiratud kahe tingimusega.

Esiteks on isikul õigus nõuda haldusorganilt vaid sellise haldusakti andmist või toimingut sooritamist, milleks haldusorganil on õiguslik alus. Isik ei saa esitada halduskohtusse kohustamiskaebust, kui õigus ei näe ette haldusorganile kohustust haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks või vähemalt selle kaalumiseks.¹⁷³ Tuleb arvestada, et haldusorgani poolt võetud meetmed keskkonna säästmiseks riivaksid suure tõenäosusega keskkonnamõjuga tegevuse algatajate huve. Enamike keskkonnahäiringute põhjustajateks pole vahetult riik ega haldusorgan, vaid eraisikud. Näitena võib tuua ehitamist, erinevat liiki tööstustegevust, jäätmekäitlust, vee erikasutust ja maavara kaevandamist. Kuigi KeÜS § 23 lg 5 nimetatud nõue on suunatud haldusorgani suhtes, oleks haldusorgan sunnitud rakendama meetmeid keskkonnavalast õigust rikkuva kolmanda isiku suhtes. Sellises olukorras tekiks tõrjeõigustele omane kolmikmõju, kus isiku KeÜS § 23 lg 1 nimetatud õigust rikuks teise eraõigusliku isiku tegevus, mille kõrvaldamiseks tuleb nõue esitada haldusorganile.¹⁷⁴ Sealjuures on oluline, et keskkonnavalast õigust riivav tegevus võib olla ajendatud põhiõiguste- ja vabadustena kaitstud huvidest, näiteks ettevõtlusvabadusest. PS § 3 lõikest 1 ja HMS § 3 lõikest 1 tuleneva seadusliku aluse põhimõtte kohaselt peab igal õiguse või vabaduse riivel olema seaduslik alus.¹⁷⁵ Nimetatud põhimõtte kehtib nii haldusaktide (HMS § 54) kui toimingute puhul (HMS § 107 lg 1 teine lause). Õiguste piirangute tingimused ja ulatus saab toimuda vaid seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.¹⁷⁶ Sellest tulenevalt saab KeÜS § 23 lg 5 alusel nõuda vaid selliste meetmete suhtes, mille tingimused on seaduses sätestatud. Keskkonnavalase õiguse tegelik tagamine võib osutuda keeruliseks vastavate volitusnormide puudumise tõttu keskkonnaõiguse eriosa seadustes. Kuigi teatud juhtudel saab keskkonnavalase subjektiivse õiguse tagamist pidada avaliku korra osaks vastavalt korrakaitseseaduse (KorS) § 4 lg

¹⁷³ Merusk, K., Pilving, I. (toim.). Halduskohtumenetluse seadustik. Juura: 2013, lk 156.

¹⁷⁴ Vrdl omandipõhiõiguse kohta Ikkonen (viide 124), lk 55.

¹⁷⁵ PS kommenteeritud väljaanne, § 3/2.3.1.2; RKHKo 3-3-1-22-15, p 23.

¹⁷⁶ RKHKo 31.10.2000, 3-3-1-41-00, p 4.

2 ning haldusorganil saab tekkida alus KorS-s sätestatud järelevalve meetmete rakendamiseks, eeldab see mitme lisatingimuste täitmist. KorS § 4 lg 2 kohaselt saab subjektiivne õigus olla avaliku korra osaks, kui kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada ja ilma korrakaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud. Samuti ei pruugi KorS nimetatud järelevalve meetmed olla kohased tagamaks isikule tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond.

Tulenevalt sellest, et keskkonnamõjuga tegevused eeldavad reeglina teatud avalik-õigusliku loa saamist, tuleb tõhusamaks ennetavaks meetmeks keskkonnavalase materiaalse õiguse kaitsmisel pidada õiguspärase haldusmenetluse läbiviimist, mis arvestaks isiku keskkonnavalase õiguse võimalike riivetega. Enim sobivaks vahendiks keskkonnavalase õiguse tagamiseks tuleb pidada laia kaalutlusõigusega haldusmenetlusi, kus haldusorganil on võimalik langetada võrdlemisi paindlikud otsused. Ulatuslikuma hinnanguruumiga otsuste hulka kuuluvad sageli ka keskkonnaasjad, sh planeerimismenetlust puudutavad vaidlused.¹⁷⁷ Samas tuleb arvestada, et mida ulatuslikum on haldusorgani diskretsioon ja mida vähem intensiivne selle kasutamisel tekkiv riive, seda piiratum on sisuline kohtulik kontroll, st seda raskemad ja ilmselgemad vead peavad esinema kaalutlusvea tuvastamiseks.¹⁷⁸

Teiseks on KeÜS § 23 lg 5 nõue piiratud mõistlikkuse tingimusega. KeÜS seletuskirjas on mõistlikkuse põhimõtte KeÜS-s võrdsustatud proportsionaalsuse põhimõttega.¹⁷⁹ Mõistlikkuse põhimõtte rakendamine on KeÜS läbiv lähenemine kohustuste osas, mis on küll vajalikud, ent mille ülemäära range kohaldamine võiks olla ebaproportsionaalne (vt nt KeÜS § 10 vältimispõhimõtte, § 14 hoolsuskohustus, § 22 käitaja kohustuste rakendamine).¹⁸⁰ Ehkki KeÜS eelnõu seletuskiri nimetab kaalutlustena kasu ja haldusorganile seatavat halduskoormust, tuleb autori hinnangul halduskoormusest olulisemaks pidada võimalikke kolmandate isikute õiguste piiranguid, mida KeÜS § 23 lg 5 alusel nõutavate meetmete rakendamine seab. Kuigi KeÜS § 23 lg 5 sätestatud nõudeõigus on suunatud üksnes haldusorgani vastu, omab see mõju ka kolmandatele isikutele.

¹⁷⁷ Merusk (viide 183), lk 542.

¹⁷⁸ RKHKo 3-3-1-54-03, p 38.

¹⁷⁹ KeÜS seletuskiri, lk 22.

¹⁸⁰ Kask jt (viide 5), lk 135.

Isiku keskkonnaalasest materiaalsest õigusest tulenev nõudeõigus saab teostuda kas halduskohtu või vaidemenetluse kaudu. Keskkonnaalastes küsimustes on vaidemenetluse osatähtsus suhteliselt väike,¹⁸¹ mille tõttu tuleb keskkonnaalase õiguse kaitsel oluliseks pidada eelkõige halduskohtumenetlust. Tulenevalt PS §-st 15 on isikul õigus lünkadeta kohtulikule kaitsele, mis tagab mh õiguse pöörduda halduskohtusse igäühele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt.¹⁸² Vastavalt Riigikohtu kujundatud seisukohale kaebeõiguse osas on PS § 15 sätestatud õiguse piiramine õigustatud peamiselt menetlusökoonoomia tagamiseks.¹⁸³ Halduskohtumenetluses väljendub see piirang HKMS § 121 lg 2 p 1, mille kohaselt kohus tagastab kaebuse esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus, eeldades, et tema faktilised väited on tõendatud. Riigikohtu seisukohalt tähendab „ilmselgus“ kahtluste puudumist ning õigusliku olukorra keerukuse või ebaselguse korral tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist.¹⁸⁴ Senises kohtupraktikas on KeÜS § 23 lg 1 alusel kaebeõigust tunnistanud ebaselge ulatusega keskkonnahäiringute puhul. Eelkõige on tegemist juhtumitega, kus haldusorgan pole hinnanud kavandatava tegevuse mõju kaebaja heaoluvajadustele.¹⁸⁵ Kaebeõigust on aga eitatud olukordades, kus mõju iseloom isiku heaolule oli selge, kuid liiga väheoluline, et tunnistada kaebuse perspektiivikust.¹⁸⁶

Isiku subjektiivsete õiguste kaitse efektiivsus sõltub halduskohtusse esitatavast taotlusest. HKMS § 37 lõike 2 punktide 1-6 kohaselt võib kaebusega nõuda haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus), haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamiskaebus), haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist (keelamiskaebus), avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (hüvitamiskaebus), haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus) või haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus). Kuna keskkonnaasjades on keskkonnamõju aluseks tavaliselt haldusakt, tuleb kõige tõhusamaks pidada tühistamiskaebust. Samas tuleb arvestada, et tühistamiskaebuse esitamise

¹⁸¹ Lopman jt (viide 23), lk 212.

¹⁸² RKHKm 30.10.2003, 3-3-1-68-03, p 15.

¹⁸³ Nt RKÜKo 3-1-3-10-02, p 28; RKÜKo 3-3-1-33-11, p 26.2; RKPJKo 3-4-1-20-07, p 19; RKPJKo 3-4-1-13-10, p 57.

¹⁸⁴ RKHKo 3-3-1-52-15, p 10; RKHKo 3-3-1-35-12, p 12.

¹⁸⁵ Vt Tallinna Ringkonnakohtu 05.01.2017 otsus nr 3-16-2272, p 15; Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551, punktid 11-14.

¹⁸⁶ Vt Tallinna Ringkonnakohtu 16.12.2015 otsus nr 3-15-2432, p 9; Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2015 otsus nr 3-15-1266, p 11.

tähtaeg on piiratud 30 päevaga alates kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 1). Kuigi kahju rahaline hüvitis ei pruugi isikule korvata keskkonnamõjuga põhjustatud kahju, on isikul võimalik esitada tuvastamiskaebus haldusakti või toimingu õigusvastaseks tunnistamiseks kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 5) koos hüvitamiskaebusega.

2. KESKKONNAALASE MATERIAALSE ÕIGUSE RIIVE ELEKTRITUULIKUTEST TULENEVATE KESKKONNAHÄIRINGUTE NÄITEL

2.1. Elektrituulikute püstitamise ja käitamise õiguslik raamistik

2.1.1. Planeerimismenetlus

Elektrituulikute ja tuuleparkide püstitamine ja käitamine näitlikustab keskkonnavalase materiaalse õiguse konflikti teiste isikute majanduslike huvidega. Tuulikute rajamine ja selleks tehtavad investeeringud on kaitstavad põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega. Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus,¹⁸⁷ milleks elektrituulikute puhul saab olla toodetava elektri müük põhivõrku ning tuuleenergiast kui taastuvast energiaallikast elektrienergia tootmise eest makstav toetus¹⁸⁸. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹⁸⁹ Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.¹⁹⁰ Sellise ebasoodsa mõjuna saab käsitleda ka elektrituulikute võimsusele ja arvule seatud piiranguid. Lisaks ettevõtlusvabadusele toetab elektrituulikute ja tuuleparkide rajamist riiklik huvi taastuvate energiaallikate kasutuselevõtu vastu,¹⁹¹ mis lähtub EL õigusest seatud nõudest saavutada 2020. aastaks taastuvatest energiaallikatest energiatootmine 20 % ulatuses.¹⁹² Nende huvide vastuolu kerkib selgelt esile otsustes, millega eraldatakse tuulikute rajamiseks kasutatavad alad ning määratakse tingimused püstitatavatele elektrituulikutele. Sarnaselt teistele keskkonnaküsimustega otsustatakse need reeglina haldusmenetluse tulemusena.

Elektrituuliku mõiste annab Vabariigi Valitsuse määrus „Võrgueeskiri“, mille kohaselt on elektrituulik tuule kineetilist energiat elektrienergiaks muundav tootmiseseade (Võrgueeskiri § 2 lg 1).¹⁹³ Kuna tuulegeneraator ühendatakse aluspinnasele ning selle funktsioon eristab teda selgelt teistest asjadest, on tegemist ehitise ehitusseadustiku (EhS) § 3 lg 1 mõttes. Keskkonnamõjude

¹⁸⁷ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

¹⁸⁸ Vastavalt elektrituruseaduse § 59 lg 1 p 1 on elektrienergia tootjal õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust taastuvast energiaallikast tootmiseseadmega, mille netovõimsus ei ületa 100 MW.

¹⁸⁹ RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11.

¹⁹⁰ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

¹⁹¹ Vt Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: 2010, lk-d 34-37. Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/taastuvenergia_tegevuskava.pdf (01.05.2017)

¹⁹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (EMPs kohaldatav tekst), art 3 lg 1.

¹⁹³ Vabariigi Valitsuse 26.06.2003 määrus nr 184 „Võrgueeskiri“, - RT I, 16.02.2016, 14.

seisukohalt on oluline, et müügi otstarbeks mõeldud elektrienergia tootmiseks kasutatakse suurema võimsusega tuulikuid, mis ühendatakse koostoimivaks elektrijaamaks ehk tuulepargiks. Kehtivas õiguses käsitletakse tuulepargina elektrijaama, mis töötab mitme omavahel seotud elektrituuliku koostoimel.¹⁹⁴

Elektrituulikute, eriti tuulepargi püstitamine nõuab kavandatavas asukohas maa kasutamist ja selle tingimuste puudutavate otsuste vastuvõtmist. Sellised otsused on planeerimisõiguse reguleerimisesemeks. Planeerimismenetlus on mitmeetapiline menetlus, mis päädib planeeringu kehtestamise otsusega. Planeerimismenetluse tulemusena valmib planeering ehk terviklik ruumilahendus, millega määratakse maakasutus- ja ehitustingimused (PlanS § 3 lg 1). Planeerimise üldiseks eesmärgiks on saavutada selline ruumiline lahendus, mis lähtuks eelnevalt kaalutud ja omavahel seostatud avalikest ja üksikisiku huvidest.¹⁹⁵ Planeeringu kehtestamise otsus on haldusakt,¹⁹⁶ nagu ka planeeringu algatamisest keeldumine.¹⁹⁷ Planeeringu kehtestamine ei anna alust ehitustegevuseks, kuid sõltuvalt selle detailsusastmest on siduvad selles sätestatud ehitamise tingimused.¹⁹⁸ Täpsemalt määratletakse planeeringuga, millistel tingimustel võib hiljem anda ehitisluba.¹⁹⁹ PlanS eristab planeeringute liike, mis erinevad oma detailsusastme ja käsitletava maa-ala poolest. Elektrituulikute puhul on eelkõige olulised üldplaneering (PlanS §§ 74-94), kohaliku omavalitsuse eriplaneering (PlanS §§ 95-123) ja detailplaneering (PlanS §§ 124-142).

Suuremate tuuleparkide rajamine nõuab ulatuslike maa-alade kasutamist.²⁰⁰ Tuulepark, mille moodustavad vähemalt 30 meetri kõrgused elektrituulikud, on käsitletav olulise ruumilise mõjuga ehitisena,²⁰¹ mille asukoht määratakse üldplaneeringuga (PlanS § 75 lg 1 p 4). Juhul, kui tuulepark olulise ruumilise mõjuga ehitisena püstitatakse linnas, alevis või alevikus või sellega piirnevas avalikus veekogus, koostatakse üldplaneeringu alusel ka detailplaneering (PlanS § 125 lg 1 p 4). Kui tuulepargi või muu olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht ei määrata üldplaneeringuga,

¹⁹⁴ Võrgueeskirja § 2 lg 19 kohaselt on tuulepark „mitmest elektrituulikust ning elektrituulikuid omavahel ja neid liitumispunktiga ühendavatest seadmetest, ehitistest ning rajatistest koosnev elektrijaam“.

¹⁹⁵ Vt Planeerimiseaduse eelnõu (571 SE) seletuskiri, lk 7.

¹⁹⁶ RKHKo 3-3-1-8-02, p 10.

¹⁹⁷ RKHKo 3-3-1-41-06, punktid 20-21; RKHKo 3-3-1-51-07, p 10.

¹⁹⁸ Vt Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimiseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. Juridica III/2016, p 186.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Nt Paldiski tuulepark hõlmab umbes 125 hektari (1,25 km²) suurust ala. - Teave on kättesaadav: <https://www.4energia.ee/projektid/paldiski-tuulepark>. (01.05.2017)

²⁰¹ Vabariigi Valitsuse 01.10.2015 määrus nr 102 „Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri“, p 4 – RT I, 06.10.2015, 6.

koostatakse selle kohta kohaliku omavalitsuse eriplaneering (PlanS § 95 lg 1). Arvestades, et tuulepargiks on vähemalt kahest elektrituulikust koosnev elektrijaam, ja suurem osa elektrituulikuid rajatakse tuuleparkideks,²⁰² eeldab elektrituulikute püstitamine enamikel juhtudel planeeringu kehtestamist.

Tulenevalt uurimispõhimõttest on haldusorganil kohustus selgitada välja olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguda selleks tõendeid oma algatusel (HMS § 6). Oluliseks asjaoluks tuleb pidada ka isikute õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Vahendiks, mis tagab planeerimismenetluses, sh tuuleparkide planeerimisel, erinevate keskkonnamõjude tuvastamise, arvestamise, alternatiivsete võimaluste väljaselgitamise ning ebasoodsat mõju leevendavate meetmete leidmise, on keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH). KSH menetlus on ühitatud planeerimismenetlusega ning tulemusena valmib üks haldusakt, mis arvestab keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi.²⁰³ KSH sisu reguleerib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS). KeHJS § 2¹ käsitleb keskkonnamõjuna ka strateegilise planeerimisdokumendiga elluviimisega eeldatavalt kaasnevat vahetut või kaudset mõju inimese tervisele ja heaolule. Sellest tulenevalt peab KSH käsitlema ka tõenäolist keskkonnavalase materiaalse õigust võivaid keskkonnahäiringuid. Üldplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul, mis on tavaliselt aluseks tuulepargi rajamiseks, nõuab KeHJS § 33 lg 1 p 3 KSH läbiviimist. KSH algatamise järel koostatakse keskkonna mõju väljatöötamise kavatsus, milles märgitakse keskkonnamõju hindamise ulatus ja eeldatav ajakava ning üldplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasneda võiv oluline keskkonnamõju (PlanS § 60 lõiked 1-2, § 80 lõiked 1-2). Keskkonnamõju väljatöötamise kavatsuse alusel koostatakse KSH aruanne, mis kajastab kavandatava tegevusega kaasnevat olulist keskkonnamõju ja peamisi alternatiivseid meetmeid, tegevusi ja ülesandeid ning mis lisatakse planeeringudokumendile (PlanS § 60 lg 3 ja § 80 lg 3, KeHJS § 40 lõiked 1 ja 2).

Vastavalt PlanS-ile saab isik vaidlustada riigi eriplaneeringu (§ 54), üldplaneeringu (§ 94), kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu (§ 123) ja detailplaneeringu (§ 141) kehtestamise otsust. Seega on isikul võimalik tugineda keskkonnavalase materiaalse õiguse riivele elektrituulikute või

²⁰² 2016. aasta lõpu seisuga oli Eestis töös 139 tööstuslikku elektrituulikut, millest vaid 6 polnud osaks mõnest tuulepargist. Andmed olemasolevatest tuuleparkidest ja elektrituulikute on kättesaadaval: <http://www.tuuleenergia.ee/about/statistika/olemasolev/> (01.05.2017)

²⁰³ PlanS seletuskiri, lk 19.

tuuleparkide rajamist ettenägeva planeeringu vaidlustamiseks. Muid planeerimismenetluse otsuseid, sh KSH algatamata jätmist,²⁰⁴ planeeringu kehtestamise menetluse peatamist,²⁰⁵ maavanema poolt antava kooskõlastust,²⁰⁶ on Riigikohtu praktikas loetud menetlustoiminguks, mille vaidlustamine on reeglina võimalik vaid koos lõpliku planeeringu kehtestamise otsusega. Erandina on menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine lõpliku haldusaktita võimalik vaid kahel juhul: (a) menetlustoiming rikub isiku õigusi, sõltumata menetluse lõpptulemusest²⁰⁷ või (b) menetlustoiming on läbiviidud viisil (sh menetlustoimingu tegemata jätmise), mis annab aluse järeldada, et lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.²⁰⁸ Kuna KSH menetluse käigus ega selle lõpptulemusena ei looda ega kitsendada isikute õigusi, on KSH vaidlustamine menetlustoiminguna võimalik vaid teisel juhul.

2.1.2. Menetlused ehitusloa ja kasutusloa andmiseks

Pärast planeeringu kehtestamist on elektrituulikute püstitamiseks ja käitamiseks vajalikud ehitusloa ja kasutusloa saamine.

Kuigi ehitusseadustik ei kasuta mõistet „elektrituulik“, on EhS-i lisas 1 ehitusloa kohustusliku rajatisena nimetatud elektritootmisrajatist, milleks elektrituulik kahtlemata on. Ehitusluba on haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkonnanõuetele ning muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist.²⁰⁹ Ühtlasi annab ehitusluba isikule õiguse ehitamisega alustada ning teostada oma majanduslikku huvi. Ehitusloa kehtivuse peatamine või lõppemine kujutab endast ettevõtlusvabaduse piirangut.²¹⁰ Ehitusloa eelkontrolli funktsioon on vajalik, et vältida asjaolude pöördumatut muutumist seoses võimaliku õigusvastase ehitustegevusega või mittenõuetekohase ehitise valmimisega.²¹¹ Lisaks korrastab ehitusluba ka

²⁰⁴ RKHKo 3-3-1-101-09, p 14.

²⁰⁵ RKHKo 3-3-1-62-08, p 9.

²⁰⁶ RKHKo 3-3-1-61-07, p 23.

²⁰⁷ RKHKo 3-3-1-39-10, p 21.

²⁰⁸ RKHKo 3-3-1-64-11, p 10 jj; RKHKo 3-3-1-86-06, p 23-24.

²⁰⁹ RKHKo 3-3-1-25-02, p 18.

²¹⁰ Vrdl ehitusloa peatamine RKHKo 3-3-1-67-01, p 6.

²¹¹ Ibid.

hoonestatava kinnisasja omaniku ja võimalike puudutatud isikute (naabrite) vahelisi suhteid.²¹² Seega kannab ehitusluba endas nii kahjude ennetamise kui konfliktide lahendamise funktsiooni.²¹³

Juhul, kui elektrituuliku võimsus ületab 100 kW, on tegemist elektritootmisrajatisega, mis nõuab kasutusluba vastavalt EhS lisale 2. Kasutusluba väljastatakse juhul, kui ehitise ehitusloale ning seda on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt (EhS § 50 lg 1). Kasutusloa väljastamise otsustamisel tuleb hinnata ka seda, kas kasutusloa väljastamine ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäära riiet või rikkumist.²¹⁴ Erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks ja isikute õiguste kaitseks on haldusorganil võimalik anda kasutusluba ka kõrvaltingimusega (HMS § 53 lg 2 p 2), reguleerides tuulikute puhul näiteks nende töörežiimi (nt töötamise aega ja/või võimsust vms).²¹⁵ Riigikohtu praktika kohaselt kaotab kasutusloa andmisega ehitusluba kehtivuse ning seda tühistada ei ole kohtul ega haldusorganil enam võimalik isegi juhul, kui ehitusluba tõi kaasa isikute õiguste rikkumise.²¹⁶

2.2. Elektrituulikuga kaasnev keskkonnavalase materiaalse õiguse riive

2.2.1. Müra

Käesolevas töös analüüsitakse kahte liiki elektrituulikute põhjustatud mõjutusi, mis võivad riivata isikute keskkonnavalast õigust: elektrituulikute tulenevat müra ning visuaalseid mõjutusi. Vähemalt senise kohtupraktika põhjal võib järeldada, et tegemist on peamiste põhjustega elektrituulikute püstitamise vaidlustamiseks.²¹⁷

Kehtivas õiguses on välisõhus leviv müra määratletud kui inimtegevusest põhjustatud ning välisõhus leviv soovimatu või kahjulik heli, mille tekitavad paiksed või liikuvad allikad (atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 55 lg 2). Seega omadus, mis eristab müra tavalisest helist, on selle soovimatus kuulja poolt.²¹⁸ Soovimatuse puhul on tegemist subjektiivse kategooriaga, mis

²¹² Ibid.

²¹³ Vt Pilving, I. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus: 2006, lk-d 24-25, 27-28.

²¹⁴ RKTko 3-3-1-15-16, p 32; RKTko 3-3-1-60-07, p 16.

²¹⁵ RKTko 3-3-1-15-16, p 32.

²¹⁶ RKHko 3-3-1-69-16, p 42; RKHko 3-3-1-63-10, p 19.

²¹⁷ Nt RKTko 3-3-1-88-15; RKTko 3-3-1-15-16; Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551.

²¹⁸ Wagner, S., Bareiss, R., Guidati, G. Wind Turbine Noise. Springer Science & Business Media: 2012, p 13.

oleneb isiku eriärasustest.²¹⁹ Riigikohus on märkinud, et müra mõju isikule on individuaalne, sõltudes kuulumistajust, kultuuritaustast, tervislikust seisundist, helis sisalduvast informatsioonist, ümbritsevast keskkonnast ja teistest teguritest.²²⁰

Tuuliku tekitatud soovimatuid helisid saab liigitada mehaaniliseks müraks, mille põhjustavad turbiini generaator või muud mehaanilised osad, ning aerodünaamiliseks müraks, mille põhjustavad labade ja õhu kokkupuude.²²¹ Ehkki tuulikute põhjustatud mehaaniline müra on tehnoloogia arenguga oluliselt vähenenud, kaasneb tuulikute tööga jätkuvalt aerodünaamiline müra.²²² Viimane sõltub nii tuuliku enda omadustest (põhimasti ja tiivikute disainilahendus, tiivikute kiirus) kui välistest teguritest (sh maastikutüüp, tuule suund, muude ehitiste olemasolu).²²³

Vaatamata müra subjektiivsele olemusele on helil teatud füüsilised omadused, mida saab võtta aluseks piirnormide sätestamiseks. Välisõhus levivale mürale on keskkonnaministri määrusega kehtestatud normtasemed,²²⁴ mis on käsitletavad keskkonna kvaliteedi piirväärtusena KeÜS § 7 lõike 3 mõttes. Tegemist on piirväärtusega, mis ei kaitse ainuüksi avalikke huve, vaid on seotud üksikisiku tervise- ja heaoluvajadustega.²²⁵ Vastavalt KeÜS § 23 lõikele 4 loetakse müra piirmäära ületamisel isiku keskkonnavalast õigust rikutuks. Riigikohus on praktikas teadvustanud soovimatu ja piirnorme ületavast müra tulenevaid riske, leides, et kauakestev tugev soovimatu heli võib mõjutada inimese psühholoogilist heaolu ja selle kaudu tervist.²²⁶ Müra võib tekitada stressi ja agressiivsust ning häirida isiku põhiõigustega kaitstud tegevusi.²²⁷ Samas ei välista AÕKS ega KeÜS, et ka normi piiridesse jääv müra saab rikkuda tervise- ja heaoluvajadusi. Näiteks AÕKS § 55 lõikest 1 tulenev keeld tekitada välisõhus põhjendamatult müra pole seotud sõltuvusse sellest, kas müra ületab normi piire või jääb normide piiridesse. Tuleb arvestada, et isiku jaoks võib heli osutada häirivaks ka selle ebameeldiva kõla tõttu. Vastavalt hiljutisele Riigikohtu seisukohale on isikul allapoole piirnorme jääva müra suhtes talumiskohustus vaid siis, kui müra põhjustav tegevus

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ RKHKo 3-3-1-17-14, p 11.1.

²²¹ Bose, T. *Aerodynamic Noise: An Introduction for Physicists and Engineers*. Springer Science & Business Media: 2012, p 123.

²²² Anker, H., Olsen, B., Rønne, A. (toim.) *Legal Systems and Wind Energy. A Comparative Perspective*. Kluwer Law International: 2009, p 207.

²²³ Ibid.

²²⁴ Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid - RT I, 21.12.2016, 27.

²²⁵ Vt Kask jt (viide 5), lk 133.

²²⁶ RKHKo 3-3-1-17-14, p 11.1.

²²⁷ Ibid.

toimub kooskõlas kõigi asjakohaste isiku huve kaitsvate õigusnormidega.²²⁸ Järelikult ka piirnorme mitteületava müra puhul tuleb hinnata isiku subjektiivsete õiguste, sh KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud õiguse riivet.

Keskkonnaalane subjektiivne õigus ei ole absoluutne. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kuna paljud neist on ühiskonna toimimise tagamiseks hädavajalikud.²²⁹ Juhul, kui kavandatavad elektrituulik või tuulepark võib mõjutada isikute keskkonnaalast materiaalselt õigust, peab haldusorgan planeerimismenetluse käigus otsustama, mis on konkreetsetes olukorras talumiskohustuse ulatus. Haldusorgani otsustusi suunab sealjuures nõue teostada kaalutlusõigust kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Kaalutlusõiguse eesmärgiks tuleb pidada PlanS § 1 lg 1 tulenevat planeerimismenetlusele seatud nõuet saavutada planeeringuga tulemus, kus erinevad eesmärgid ja ülesanded on omavahel sidusas seoses ning neid on vastavalt kaalutud.²³⁰ Planeerimise tulemusel peab olema arusaadav, kuidas on jõutud valitud tulemuseni ning millised on olnud planeeringu tegemise kaalutlused.²³¹ Oluliseks asjaoluks on sealjuures konkreetsest keskkonna seisundist sõltuvaid isiku tervise- ja heaoluvajadusi. Vastanduvate õigushüvede kaalumise lõpptulemuseks ei pea tingimata olema ühe eelistamine, vaid kaasaegses õiguses tuleks eelistada nende mõlema säilitamist põhilise tülüküsimuse lahendamise kaudu.²³² Täiendavad kriteeriumid keskkonnaalase õiguse riive õiguspärasuse hindamiseks nimetab KeÜS § 23 lg 4. Selle sätte kohaselt võetakse keskkonna vastavuse hindamisel tervise- ja heaoluvajadustele arvesse teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära. Tegemist on ebaõnnestunud sõnastuses juhiseiga keskkonnaalase õiguse rikkumise hindamiseks. Tuleb nõustuda KeÜS-i kommentaarides väljendatud seisukohaga, et nimetatud sätte puhul ei määratleta õiguse kaitseala, vaid kriteeriumid, hindamaks keskkonnaalase õiguse riive põhjendatust.²³³ Siiski võib kasutamise õiguslik alus mõjutada otsust sellest, kas riive on õiguspärane. Näiteks olukorras, kus isik kasutab teatud elukohta üürilepingu alusel, saab talumiskohustuse künnist pidada madalamaks, kuna eelduslikult on isikul lihtsam elukohta vahetada. Samuti oleks sellisel juhul riivatud küll isiku õigust kodu puutumatusel, kuid mitte omandiõigust.

²²⁸ RKHKo 3-3-1-15-16, p 15.

²²⁹ Lopman jt (viide 23), lk 48.

²³⁰ PlanS seletuskiri, lk 7.

²³¹ Ibid.

²³² Vt Sadeleer (viide 17), pp 291-292.

²³³ Kask jt (viide 5), lk 130.

Arvestades elektrituuliku 20-30 aastast kasutusiga,²³⁴ on elektrituulikute ja tuuleparkidest tulenevad mõjutused püsiva iseloomuga. Kuna pärast elektrituuliku püstitamist on negatiivsete mõjutuste kõrvaldamine raskendatud, on oluline, et isik saaks kaitsta õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale juba vastava menetluse jooksul. Kuigi õigus osaleda keskkonnaasjades otsustamisel on eraldiseisev menetluslik õigus (KeÜS § 28), on vaid selle tõhusa rakendamise kaudu võimalik tagada õiguspärane kaalutusotsus. Kui haldusorganil puudub ülevaade keskkonnaga olulist puutumust omavatest isikutest, ei pruugi olla võimalik tuvastada neid tervise- ja heaoluvajadusi, mille teostumine satub ohtu elektrituulikute püstitamise ja töö tõttu. Üheks viisiks vastava teabe saamiseks on isiku kaasamine asjakohasesse planeerimise, keskkonnamõjude hindamise või ehituslubade andmise menetlusse. Kaasamine seisneb vähemalt menetlusosalise isiklikus teavitamises haldusmenetlusest (HMS § 35 lg 2) ja haldusakti andmisest (HMS § 62),²³⁵ samuti isiku seisukohtade arvestamisel. Juhul kui haldusülesannete hoolsal täitmisel on võimalik ette näha, et antav haldusakt võib piirata isiku õigusi, tuleb see isik haldusmenetlusse kaasata.²³⁶ Kaasamise kohustuse tekkimiseks piisab riive esinemise mõistlikust kahtlusest,²³⁷ mis võib väljenduda olukorras, kui riive puudumine pole ilmselge.²³⁸

Hindamaks keskkonnavalaste õiguste riivet tuleb esmalt tuvastada isikud, kelle huve elektrituulikute mõjutused võivad mõjutada. Enim mõjutatuteks tuleb pidada elektrituulikute vahetus läheduses elavaid inimesi. KeÜS-is nimetatud olulise puutumise tuvastamine ei eelda, et elektrituulikuga piirneva või selle poolt mõjutatud kinnisasi on isiku omandis (vt 1.2.2). Keskkonna kasutamine muul õiguslikul alusel saab samuti olla aluseks olulise puutumuse tekkimiseks, eriti juhul, kui isik on kasutanud mõjutatud keskkonda pikaajaliselt elukohana. Veekogusse kavandatud elektrituulikute puhul võib erilist seost tunnistada ka näiteks kavandatavas asukohas regulaarsetel kalastajatel. Olulise puutumuse tuvastamiseks pole vajalik, et keskkonna puhul oleks tegemist alaliselt kasutatava kohaga, vaid tegemist saab olla ka teatud ajavahemikel järjepideva kasutusega.²³⁹ Oluliseks tuleb pidada nii faktilist kasutust kui isiku emotsionaalset sidet selle

²³⁴ Hau, E. Wind Turbines: Fundamentals, Technologies, Application, Economics. Springer Science & Business Media: 2013, pp 167, 172.

²³⁵ Vt RKHKo 3-3-1-15-16, p 20; RKHKo 3-3-1-12-08, p 13.

²³⁶ RKHKo 3-3-1-15-16, p 20; RKHKo 3-3-1-55-13, p 14; RKHKo 3-3-1-56-02, p 9.

²³⁷ RKHKo 3-3-1-15-16, p 20.

²³⁸ Vt RKHKo 3-3-1-87-16, p 11.

²³⁹ Nt asjas EIKo 26.02.2008, 37664/04, Fägerskiöld vs. Rootsi leidis EIK, p 14 et “kodu” artikli 8 tähenduses hõlmab ka kaebajate suviti kasutatavat maja.

kohaga.²⁴⁰ Juhuslikke möödujaid või isikuid, kes kasutavad elektrituulikute vahetus läheduses olevat ala üksnes liiklemiseks, ei saa pidada keskkonnaga eriliselt seotuks. Nendel juhtumitel on keskkonna puhul tegemist üksnes füüsilise ruumiga, mis isiku õiguste seisukohalt ei peaks olema enam kaitset väärivaks muudest aladest.

Tulenevalt õigustest eraelule, kodu puutumatusele ja eneseteostusvabadusele seisneks mõjutatud isikute kaitstav tervise- ja heaoluvajadus võimaluses takistusteta kasutada oma elukohta ja korraldada enda elutegevusi vastavalt oma soovile. Inimese tervise kui õigushüve kahjustamise seisukohalt ei oma tähendust see, milline on isiku õiguslik alus mõjutatud keskkonnas viibimiseks. Sama kehtib ka kodu või eraelu puutumatuse riive korral. Määravaks tuleb eelkõige pidada seda, kas isiku võimalused kodu nautimisel ja igapäevaelu korraldamisel on häiritud või esineb selle tõenäosus. Isiku õigust eraelule on riivatud, kui isiku harjumuspärane eluviis ja suhtlemine lähedastega on häiritud.²⁴¹ Selle näitajaks saab autori hinnangul tugineda asjaolule, et isik on häiringu tõttu sunnitud korraldama ümber oma igapäevast eluviisi või tegema selleks täiendavaid kulusi. Näitena võib tuua hääle tõstmist vestluses teiste inimestega või elukohas ehitustööde tegemist müraisolatsiooni tõstmiseks. Riive tuvastamiseks on vajalik, et elukorralduse muutmised oleks põhjuslikus seoses müra poolt põhjustatud häiringuga. Samas valmistaks taolise põhjusliku seose tõendamine ilmselt suuri raskusi isikule, kes soovib tugineda KeÜS §-s 23 sätestatud õigusele. Objektiivseks näitajaks, mille põhjal saab otsustada õiguste riive üle, on müra piirnormid. Sarnaselt teistele keskkonna kvaliteedi piirväärtustele, tuleb müra piirnormide ületamisel keskkonnavalase õiguse rikkumist eeldada. Riigikohus on müra piirnormide ületamist seostanud nii isiku eraelu²⁴² kui tervise kahjustumisega.²⁴³ EIK on leidnud, et müra piirnormide ületamine riivab isikute EIÕK artiklis 8 nimetatud eraelu ja kodu puutumatust.²⁴⁴ Eelnevast tuleneb, et keskkonnavalast materiaalselt õigust riivab oluliselt piirmäära ületav müra sõltumata sellest, millise konkreetse õigushüvega tervise- ja heaoluvajadust sisustatakse. Juhul, kui ei esine ülekaalukaid huve, mis õigustaksid taolise õiguse piiramist, on tegemist õiguse rikkumisega. Tuleb möönda, et tuuleparkide puhul on keeruline tuvastada taolist ülekaalukat huve, mis õigustaks inimese tervise ohtu seadmist.

²⁴⁰ Vt EIKo 31.07.2003, 16219/90, Demades vs. Türgi, pp 31-34 elupaiga "koduna" käsitlemise kriteeriumite kohta.

²⁴¹ Vt EIKo 10.02.2011, 30499/03, Dubetska vs. Ukraina, p 163.

²⁴² RKHKo 3-3-1-15-16, p 15.

²⁴³ Ibid; RKHKo 3-3-1-88-15, p 25; RKHKo 3-3-1-17-14, p-d 11-11.1.

²⁴⁴ Vt EIKo 20.05.2010, 61260/08, Oluic vs. Horvaatia; EIKo 16.11.2004, 4143/02, Moreno Gomez vs. Hispaania; EIKo 08.07.2003, 36022/97, Hatton vs. Ühendkuningriik.

Planeerimisalase tegevuse korraldajal tuleb välja selgitada elektrituulikuga kaasneva müra tase ja ulatus. Müra taseme ja ulatuse määramise kohustus on tuletatav nii uurimispõhimõttest (HMS § 6) kui vältimispõhimõttest (KeÜS § 10), kuna alles keskkonnaohu tuvastamise järel saab haldusorgan rakendada vajalikke meetmeid. Ühtlasi saab isik nõuda planeerimisalase tegevuse korraldajalt müra tase ja selle leviku ulatuse hindamist tulenevalt KeÜS § 23 lõikest 5. Riigikohtu uuema praktika põhjal võib järeldada, et kohalikul omavalitsusel on kohustus kõrvaldada kahtlused selle osas, et müra piirnorme ei ületata. Riigikohtu seisukohast tuleneb, et kui mõjutatud isik on esitanud tõendid, mis lükkavad ümber esialgse keskkonnamõju hindamise järelduse sellest, et piirnorme ei ületata, läheb tõendamiskoormis normide mitteületamise tõendamiseks taas üle planeerimismenetluse korraldavale haldusorganile.²⁴⁵ Müra suhtes ettevaatusmeetmete rakendamine väljendub ka nüüdseks kehtetus määruses²⁴⁶, mis reguleeris planeeringute erinõudeid müra vähendamiseks. Viidatud määruse § 3 lg 1 nägi ette kohustuse lisada planeeringudokumentatsioonile mürahinna, kui kavandatava ehitise või tegevusega võis kaasneda müra normtasemete ületamine. Samuti kohustas viidatud määruse § 3 lg 2 tuulegeneraatorite püstitamise korral tegema planeeringudokumentatsioonis ettepaneku rangemate müra normtasemete kehtestamiseks või selle kehtestamise mittevajalikkuse kohta. Riigikohus on asunud seisukohale, et kasutuslubade andjal on kohustus kaaluda võimalust jätta kasutusload andmata.²⁴⁷

Kui müra hindamisel on tuvastatud, et esineb võimalus müra taotlustaseme ületamisel isiku kinnistul, tuleb haldusorganil rakendada meetmeid selle ohu kõrvaldamiseks.²⁴⁸ Kuigi viidatud otsuses Riigikohus ei tuginenud KeÜS-le, võib eeldada, et kirjeldatud olukorras on ületatud keskkonnaohu (KeÜS § 10) künnis, mis nõuab vältimismeetmete võtmist. Kui planeeringuga kavandatavate tuulikute korral pole ettenähtud müranormi ületamise ohu kõrvaldamise meetmeid, on tegemist olulise menetlusveaga, mis tingib planeeringu kehtetuks tunnistamise.²⁴⁹ Planeerimise etapis tuleb esmaseks meetmeks pidada tuulikute asukoha muutmist või väiksema võimsusega elektrituulikute valimist. Kasutuslubade andmise puhul võib selliseks ohu kõrvaldamise meetmeks olla kõrvaltingimusega (HMS § 53 lg 2 p 2) kasutusloa andmine, millega reguleeritakse näiteks

²⁴⁵ RKHKo 3-3-1-15-16, p-d 36-37 ja 41.

²⁴⁶ Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded - RT I, 09.03.2011, 22.

²⁴⁷ RKTko 3-3-1-15-16, p 33.

²⁴⁸ RKHKo 3-3-1-88-15, p 16.

²⁴⁹ Ibid..

tuulikute töötamise aega.²⁵⁰ Tuuleparkide arendajal kui Erandina võib müra piirnormide ületamine olla vastuvõetav, kui isiku, kes tugineb KeÜS § 23, müra mõjualasse sattumine on harv ja sellest tulenevalt tervise- ja heaolu kahjustumine üksnes lühiajaline. Näiteks juhul, kui isik kasutab püsiasiustuseta ala igal aastal metsasaaduste korjamiseks, võib küll möönda isiku igapäevastest tuleneva õigushüve riivet, kuid arvestades selle tegevuse väikest osakaalu isiku eneseteostusel, ei saa see olla aluseks KeÜS § 30 tulenevale nõudeõigusele. Sellist lähenemist toetab ka asjaolu, et müra piirväärtuseid ei kohaldata aladel, kuhu avalikkusel puudub juurdepääs ja kus ei ole püsivat asustust.²⁵¹

Keerulisem on hinnata keskkonnaalase õiguse riivet olukorras, kus müra ei ületa piirnorme. Ehkki öine müra alates 30 dB-st võib mõjutada inimese käitumist une ajal, puuduvad tõendid selle kohta, et alla 40 dB taset jääv müra avaldaks negatiivseid tagajärgi inimese tervisele.²⁵² Seega ei saa müranormidest allapoole jäävat müra puhul tugineda õigusele tervise kaitsele. Siiski võib tundlikumate isikute puhul ka piirnorme mitteületav müra takistada mingil määral nende igapäevast elukorraldust. Samas puudub kohtul olukorras, kus müra ei ületa piirnorme, objektiivne standard tuvastamiseks, kas elektrituulikute heli tegelikult takistab isiku igapäevast elukorraldust. Tundlikkus müra suhtes on omane inimestele, kes on enam vastuvõtlikud välisärritajatele või kellel esinevad vaimse tervise häired.²⁵³ Tõendamiskoormis nimetatud asjaolude suhtes oleks õigusele toetuda soovival isikul. Autori hinnangul saab kaebaja tõendamiskoormist pidada täidetuks, kui tal on võimalik esitada arstlik tõend tervises seisundi kohta, mis nõuaks madalamas mürafoonis viibimist. Kohtul on võimalik täiendavalt lähtuda KeÜS § 23 lg 5 nimetatud asjaoludest ja hinnata mh seda, kui oluline on elektrituuliku tekitatud müra võrreldes muude kohaliku keskkonna müraallikatega ning kas on võimalik erinevate müraallikate kumuleerumine viisil, mis ületab kokkuvõttes piirnormid. Samuti tuleb oluliseks pidada ajavahemiku pikkust, mille jooksul isik mõjutatud keskkonnas viibib.

²⁵⁰ RKHKo 3-3-1-15-16, p 32.

²⁵¹ Müra normtasemete määrus, § 1.

²⁵² Night Noise Guidelines for Europe. World Health Organization: 2009 pp 108-109.

²⁵³ Ibid., p 89.

2.2.2. Nägemisreostus

Nn nägemisreostuse puhul on tegemist omapärase keskkonnahäiringu liigiga, mis on tajutav vaid nägemismeele kaudu. Nägemisreostus seisneb tajuja jaoks ebameeldiva välimusega objekti viimises keskkonda.²⁵⁴ Nägemisreostus eeldab seega, et toimunud on keskkonna mõjutamine uue objekti keskkonda toomisega ning et uut objekti tajutakse ebameeldivana. Kuna häiriva objekti tagajärg väljendub vaid isikute subjektiivse heaolu languses, on nägemisreostusele keeruline määrata objektiivseid näitajaid selle mõõtmiseks.

Elektrituuliku puhul saab nägemisreostus seisneda nii tuuliku ebameeldivana tajumisel kui tuuliku ja päikese koosmõjul tekkivates liikuvates varjudes ja peegeldustes. Esimest tüüpi häiringute puhul sõltub häiringute ulatus mitmest koostoimivast tegurist nagu elektrituuliku kõrgus, suurus ja materjal. Lisaks sõltub elektrituuliku põhjustatav häiring sellest, millisele alale selle rajamist kavandatakse, ning milline on isiku ja selle ala vaheline eriline seos KeÜS § 23 lg 1 tähenduses. Varjutamisest tulenevad häiringute võivad kujuneda tuulikute naabruse elanikele segavaks asjaoluga, et tuuliku labade töötamisest tekkivad varjud on liikuvad ja ebameeldiva vilkuva efektiga.²⁵⁵

Kuigi Eestis pole visuaalseid häiringuid eraldi reguleeritud, on kohtupraktikas jõutud seisukohale, et need võivad kujutada endast isikute õiguste riivet. Nii on Riigikohus möönnud, et visuaalne reostus võib riivata isiku subjektiivseid õigusi.²⁵⁶ Ühes Riigikohtu otsuse eriarvamuses on osa halduskolleegiumi kohtunikke pidanud ka väheolulist, kuid üle pika aja müra ja visuaalse reostuse kumuleerumist subjektiivse õiguse riivena võimalikuks.²⁵⁷ Samas on visuaalseid häiringuid senises kohtupraktikas hinnatud vaid koosmõjus teiste negatiivsete mõjutustega, mille tõttu ei pruugi kohus jõuda samasugustele järeldustele, kui visuaalsete häiringute kõrval ei esine muid keskkonnahäiringuid.

²⁵⁴ Nagle, J. C. Cell Phone Towers as Visual Pollution. Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy. Vol. 23 (2009), p 539.

²⁵⁵ Elektrituulikute keskkonnamõju hindamise käsiraamat. Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon: 2004, lk 75. Kättesaadaval arvutivõrgus: http://www.tuuleenergia.ee/uploads/File/Tuulikute_KMH_tekst.doc. (01.05.2017)

²⁵⁶ RKHKo 3-3-1-87-11, p 16.

²⁵⁷ Riigikohtunike Ivo Pilvingu ja Jüri Põllu eriarvamus halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-8-15, p 2.

Hinnates seda, kas elektrituulikuid on võimalik teatud keskkonda rajada, tuleb arvestada head ehitustava (EhS § 7). Hea ehitustava hõlmab nõuet, et ehitise sobiks ümbritseva keskkonnaga.²⁵⁸ Piirkonda sobimatu hoone ehitamine halvendab vaadet naaberkinnistuilt, mida Riigikohus on küll eelkõige seostanud kinnistu omaniku varaliste hüvedega,²⁵⁹ mis ei kuulu KeÜS § 23 kaitstavate hüvede hulka. Samas võib sobimatu ja häiriv ehitise riivata ka isiku õigust oma omandi segamatuks kasutamiseks ja seega keskkonnavalast materiaalselt õigust. Siiski on pigem tegemist erandlike olukordadega, kus kogu arhitektuurne lahendus jätab mulje kogu kinnistu täisehitatusest²⁶⁰ või varjab olulisel määral päikesevalgustuse²⁶¹. Lisaks tähendab hea ehitustava järgimine kinnipidamist vastava ehitise projekteerimisel ja ehitamisel kasutatavatest nõuetest, mis võivad tuleneda standarditest, samuti näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või looduseadustest.²⁶² Nii võib elektrituulikute puhul heaks ehitustavaks pidada seda, et keskkonnamõju hindamisel arvestatakse varjude maksimaalseks ulatuseks tuulikust 2 kilomeetrit kaugeima vaatluspunktini.²⁶³ Kuna varjude teket ja ulatust on võimalik üsna täpselt modelleerida, saab tuulikud planeerida viisil, mis vähendab negatiivse mõju minimaalse ulatuseni.²⁶⁴

Elektrituulikute tulenevad visuaalsed häiringud on suures ulatuses paratamatud, kuna tulenevad sellele rajatisele omastest eripäradest. Põhjusel, et elektrituulikud olemuselt riivavad isiku keskkonnavalast õigust, ei saa nende rajatiste ehitamist täielikult keelata. Küll saab isik juhul, kui otsus riivab tema subjektiivset materiaalselt õigust, nõuda asja kaalutlusvigadeta otsustamist.²⁶⁵ Keskkonnavalasele materiaalsele õigusele toetudes saab autori hinnangul planeerimismenetluses nõuda elektrituulikute asukoha muutmise kaalumise võimalust. Seevastu otsustus sellest, kas isiku keskkonnavalane materiaalne õiguse riive välistab elektrituuliku püstitamist, on olemuselt otsus vastanduvate õiguste kaalukuse kohta. Kohtul on keelatud hinnata halduse kaalutlusotsuste otstarbekust ja teostada kaalutlusõigust haldusorgani eest (HKMS § 158 lg 3 laused 2 ja 3). Kohus saab küll tuvastada, kas ühe või teise rajatise või hoone ehitamise kavandamine planeeringualale on õiguspärane või välistab kehtiv õigusakt sellise Vastavalt Riigikohtu seisukohale on otsustus

²⁵⁸ RKHKo 3-3-1-4-12, p 23.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Vt nt RKHKo 3-3-1-42-03, p 32.

²⁶² RKHKo 3-1-1-7-10, p 7.3; Vt Ehitusseadustiku eelnõu (SE 555) seletuskiri, lk-d 15-16.

²⁶³ Elektrituulikute keskkonnamõju hindamise käsiraamat (viide 272), lk 73.

²⁶⁴ Ibid., lk 75.

²⁶⁵ Merusk (viide 183), lk 542.

õiguste ja huvide kaalukuse kohta halduse kaalutusõiguse tuum, mille langetamise pädevus on täitevvõimul, mitte kohtul.²⁶⁶ Olukorras, kus põrkuvad eri isikute subjektiivsed õigused ning haldusorgan on eelistanud isiku keskkonnavalasele õigusele vastanduvat õigushübe, nt ettevõtlusvabadust, on halduskohtu kontroll äärmiselt piiratud. Kohus saab sel juhul sekkuvad vaid siis, kui haldus on omistanud nendele asjaoludele vale kaalu, st kas mõnd asjaolu ületähtsustanud või omistanud olulisele asjaolule teisejärgulise kaalu.²⁶⁷ Ebaõigete asjaolude väärtustamisele saab tugineda üksnes siis, kui väärtustamine on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga.²⁶⁸ Juhul, kui pole tõendatud elektrituulikust muid tulenevaid keskkonnahäiringuid isiku heaolule peale esteetilise tunnetuse halvenemise ning elektrituulikud on projekteeritud ja ehitatud vastavalt heale ehitustavale, tuleb autori hinnangul eeldada, et kaalumise on toimunud õiguspäraselt.

Visuaalse häiringu tunnustamine keskkonnavalase materiaalse õiguse riivena sõltub suuresti sellest, kas ainuüksi teatud objekti ebameeldivana tajumine looduslikus keskkonnas on õigushüvena kaitstav. Seni ainsas KeÜS § 23 sätestatud õigust analüüsivas artiklis on isiku esteetilisi eelistusi peetud keskkonnavalase materiaalse õigusega kaitstavaks.²⁶⁹ Kuigi põhjusena on nimetatud asjaolu, et vastasel juhul kattuks KeÜS § 23 kaitseala teiste põhiõiguste omaga,²⁷⁰ ei anna see tegelikult vastust küsimusele, miks peaksid esteetilised kaalutlused üldse kuuluma kaitstavate õigushüvede hulka.

Olukorras, kus isikut häirib silmapiiril olev tuulepark, kuid mille ala ta ise ei külasta, on küsitav, kas selle keskkonna ja isiku vahel esineb oluline puutumus. Hinnang teatud objekti esteetilisusele vormub alles isiku mõistuses ega pruugi ühestki objektiivsest näitajast. Riivet eitavat tõlgendust kinnitab senine Riigikohtu seisukoht, et reeglina tuleb isikul leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.²⁷¹ Seega pole miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused.²⁷² Erandina on miljöö esteetiline väärtus subjektiivse õigushüvena kaitstav seoses mõjutatud isiku kinnistu varalise väärtuse langemise võimalusega.²⁷³

²⁶⁶ RKHKo 3-3-1-87-13, p 19.

²⁶⁷ Merusk (viide 183), lk-d 544-555.

²⁶⁸ Vt RKHKo 3-3-1-78-11, p 11, RKHKo 3-3-1-83-08, p 16.

²⁶⁹ Relve (viide 5), pp 37-38.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ RKHKo 3-3-1-29-10, p 20; RKHKo 3-3-1-12-07, p 13.

²⁷² PlanS seletuskiri, lk 37.

²⁷³ Vt RKHKo 3-3-1-4-12, p 23.

Ehkki teatud miljöö esteetilisus on olemuselt subjektiivne hinnang, võib objekti või miljöö esteetilisus sellegipoolest olla õiguslikuks kaalutluseks. Nii seab PlanS § 8 üheks planeeringu eesmärgiks esteetilise miljöö arengu tagamist. USA õiguskirjanduses on leitud, et esteetilise väärtuse tuvastamisel tuleb hinnata asjakohase objekti või miljöö seoseid ümbruskonnaga ja kohalike elanikega.²⁷⁴ Selle seisukoha kohaselt on vaidlusalune objekt visuaalselt häiriv, kui see ei sobitu kohalikkude olustikku ning mõjutab negatiivselt kohalike elanike emotsionaalseid sidemeid keskkonnaga.²⁷⁵ Planeerimismenetluses ei välistata, et isikutel võivad olla erinevad arusaamad teatud ümbruskonna visuaalsest ilmast, kuid tegemist on paratamatu huvide põrkumisena, mis tuleb lahendada huvide ja väärtuste tasakaalustamise ja kompromissi leidmise kaudu.²⁷⁶

Autor leiab, et esteetilise huvi puhul pole tegemist keskkonnavalase materiaalse õiguse alusel kaitstava õigushüvega, kuid see võib olla aluseks planeeringu vaidlustamisel avalikes huvides. Avalikule huvi toetudes võimaldab PlanS vaidlustada ka potentsiaalselt elektrituulikute aluseks olevaid planeeringuid (PlanS § 94, § 123, § 141). Kuigi PlanS ise jätab avaliku huvi mõiste määratlemata, on ühe käsitluse järgi avalik huvi kõige avalikumal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa.²⁷⁷ Kuna keskkonda sobivusel puuduvad subjektiivsed näitajad, võib pidada õigustatuks lähtuda asjaolust, kas teatud objekt tekitab vastuseisu enama kui ühe isiku poolt. Avalik huvi pole seotud üksikisikute subjektiivsete õiguste riivega ning selle alusel esitatud kaebuse eesmärgiks ei ole kolmandate isikute erahuvide kaitse.²⁷⁸ Riigikohtus on kinnistunud praktika, mille kohaselt tuleb planeeringu vaidlustamisel selgelt eristada kaebeõiguse aluseks olevat subjektiivset õiguse rikkumist ja vastuolu avaliku huviga.²⁷⁹ Kuigi PlanS võimaldab kaebuse esitamist avalikes huvides, ei saa isik seega kaebuse esitamisel toetuda avalikele huvidele, kui tegelikult haldusakti vaidlustamise aluseks on subjektiivsete õiguste riive.

Isegi kui esteetilised kaalutlused loetakse keskkonnavalase materiaalse õigusega kaitstavaks õigushüveks, on sellest tulenev kaitse väga väheste kaaluga ja omaks planeerimismenetluse tähendust vaid juhul, kui sellega ei põrku muid õigushüvesid (nt ettevõtlusvabadus). Kaaludes

²⁷⁴ Coletta, R. R. The Case for Aesthetic Nuisance: Rethinking Traditional Judicial Attitudes. Ohio State Law Journal, vol. 48, no. 1 (1987), pp 153-157.

²⁷⁵ Ibid., p 157.

²⁷⁶ Vt PlanS seletuskiri, lk 37.

²⁷⁷ Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica 4/1996, lk 174.

²⁷⁸ RKHKo 3-3-1-29-10, p 19.

²⁷⁹ Vt RKHKo 3-3-1-15-08, p 17; RKHKo 3-3-1-84-08, p 10; RKHKm 3-3-1-87-11, p 13.

ehitusloa kehtivuse peatamist naabrite huvides, on Riigikohus leidnud, et ettevõtlusvabadus võib olla kaalukam kinnisasja naabri esteetilisest kaalutlustest, väheolulistest kahjulikest mõjutustest, ebamugavustest või pelgast huvist otsuse seaduslikkuse ning planeeringu nõuete täitmise vastu.²⁸⁰

Eelneva põhjal autor leiab, et elektrituulikute tulenev riive keskkonnaalasele materiaalsele õigusele väljendub eelkõige müranormide ületamise ohus. Müranormide ületamine rikub nii õigust tervisele kui kodu puutumatusse ning seega keskkonnaalast materiaalselt õigust. Tuginedes KeÜS § 23 on isikul õigus nõuda, et mürast tulenev oht oleks hinnatud ning vajadusel maandatud koheste meetmega, mis võivad väljenduda elektrituulikute asukoha muutmises või elektrituulikute võimsuse vähendamises muude elektrituulikute tüübi valikuga või vastavate kasutuslubade tingimustega. Autor on seisukohal, et esteetilisest kaalutlusest ei ole keskkonnaalase materiaalse õiguse alusel kaitstavad, kuna mõju negatiivse olemuse tuvastamiseks puuduvad objektiivsed näitajad. Küll on isikul õigus nõuda, et elektrituulik oleks projekteeritud ja ehitatud vastavalt heale ehitustavale, vähendamaks varjudest ja peegeldustest tulenevaid keskkonnahäiringuid.

²⁸⁰ RKHKo 3-3-1-67-01, p 6.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli sisustada KeÜS § 23 sätestatud keskkonnavalast materiaalse õiguse, defineerides õiguse sisu moodustavad õigusmõisted, määratledes õiguse poolt hõlmatud õigushüved ning hinnates, millistel tingimustel on õiguse riive õigustatud.

Esiteks tuvastati allikad, mida on võimalik kasutada keskkonnavalase materiaalse õiguse tõlgendamisel. Kuigi keskkonnavalast materiaalse õigust on mainitud mitmes rahvusvahelises lepingus ning kirjanduses ulatuslikult käsitletud, puudub rahvusvahelise õiguse tasandil üksmeel selle õiguse sõnastuses ja kaitsealas. Keskkonnavalane materiaalne õigus on küll sätestatud enamike riikide põhiseadustes, kuid pole võimalik välja tuua ühest õigushüve, millele see õigus oleks suunatud. Üldiselt on aga tunnistanud põhimõte, et keskkond on oluliseks vahendiks, mille kaudu saavad teostuda isiku põhi- ja inimõigused. Teatud riikide puhul kaitstakse kitsamalt isiku õigusi, mis seonduvad keskkonnaga, samas kui teistes on kaitstavaks õigushüveks loodud ise. Kuna Eestis on keskkonnavalane materiaalne õigus seostatud just isiku enda heaoluga, tuleb Eesti puhul eelistada esimest tõlgendamisviisi.

Keskkonnavalase materiaalse õiguse tõlgendamisel tuleb arvestada KeÜS-i üldise süsteemiga ning keskkonnavalõiguse põhimõtetega. Keskkonnavalase materiaalse õiguse kaudu teostub KeÜS-i eesmärk tagada eelkõige inimese huvide kaitse seoses keskkonnaga. Keskkonnavalase materiaalse õiguse riive on käsitletav vähendamist vajava keskkonnahäiringuna, mille suhtes tuleb rakendada ettevaatusmeetmeid. Keskkonnavalase materiaalse õiguse rikkumine on ühtlasi käsitletav olulise keskkonnahäiringuna näiteks keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamisel. Sel juhul tuleb haldusorganil kohaldada vältimispõhimõtet ja vastavaid meetmeid, et piirväärtusi ei ületataks. Teatud juhtudel võib õigust riivata ka piirnorme mitteületav keskkonnahäiring.

Kuigi keskkonnavalane materiaalne õigus põhines eeldusel, et põhiseadusest on tuletatav keskkonnavalane põhiõigus, on Riigikohus seni eitanud taolist põhiseaduse tõlgendust. Seetõttu ei loo põhiseaduse § 5 ja § 53 vahetult KeÜS §-s 23 nimetatud sarnast õigust. Samuti pole asjakohane lähtuda kunagisest Riigikohtu praktikast keskkonnavalasjades, mis andis isikutele kaebeõiguse pelgalt puutumuse alusel. Senine KeÜS § 23 puudutav kohtupraktika on piirdunud valdavalt 2. astme kohtute lahenditega ning ei pruugi kajastada lõpuks väljakujunevat tõlgendust.

Keskkonnavalase materiaalse õiguse sõnastamisel on kasutatud kolme määratlemata õigusmõistet: „keskkond ja loodusvara“, „oluline puutumus“ ning „tervise- ja heaoluvajadused“, millele autor pakkus välja tõlgendused, tuginedes tuvastatud asjakohastele allikatele.

Kuigi Eesti õiguses puudub keskkonna ja loodusvara määratlus, pole praktikas tõusetunud probleeme sellest, mida pidada õiguslikus mõttes keskkonnaks või loodusvaraks. Seega poleks ammendava määratluse ammendamine otstarbekas. KeÜS-i kontekstis on keskkonna puhul tegemist inimese ümbruskonna looduslähedaste osadega. Keskkonda on võimalik määratleda seda moodustavate elementide, nagu õhk, pinnas, vesi jms kaudu. Loodusvara mõiste kattub suuremas osas keskkonna mõistega.

Olulise puutumuse nõue keskkonnavalases õiguses viitab sellele, et isiku õigus pole suunatud ükskõik millise keskkonna kaitsele, vaid üksnes sellisele keskkonnale või loodusvarale, millega isikul on tekkinud eriline seos. KeÜS ise nimetab mitmed asjaolud, mis võivad olla sellise erilise seose aluseks, sealhulgas keskkonnas sage viibimine ja intensiivne kasutus. Autor jõudis seisukohale, et erilise seose tingimus tähendab eelkõige seda, et keskkond peab isiku jaoks eristuma muust miljööst. Inimesel pole olulist puutumust keskkonnavalasaga, kus ta viibib juhuslikult. Erilise seose tekkimist võib eeldada, kui sellele viitab keskkonna kasutuse iseloom, nt püsiva elupaiga omamine mõjutatud keskkonnas või selle pidamine pühapaigaks. Sealjuures ei oma tähendust, kas kasutuse aluseks on omandiõigus või muu keskkonda kasutust võimaldav õiguslik alus. Olulist puutumust võib eeldada ka sellise keskkonnavalasa suhtes, mis on inimeste poolt laialt kasutatav. Isik ei pea piiritlema seda keskkonnavalasa, millega tal on oluline puutumus, ning see tuleb tuvastada vastavalt tegevusele või seisundile, millele isik tugineb.

Tervise- ja heaoluvajadust saab pidada keskkonnavalase materiaalse õiguse tuumaks, kuna selle määratlusest sõltub õiguse tegelik sisu ja kaitseala. See tingimus sisaldab omakorda kahte elementi: tervist ja heaolu.

Tervise sisustamisel tuleb lähtuda PS § 28, mille kohaselt on igal isikul tervise kaitsele. Tegemist on olemuselt sotsiaalõhiõigusega, mille puhul on riigil kohustus tagada vaid minimaalsed eeldused isiku inimväärikale elule. Seega on riigil lai otsustusruum selle õiguse tõlgendamisel ja

nõutava kaitse tagamisel. KeÜS § 23 raames seondub tervise kaitse vajadus eelkõige keskkonna piirväärtustega, mis on kehtestatud inimese tervise kaitset arvestades. Ühtlasi hõlmab see kaitset keskkonna piirväärtuse ületamise ohu eest, mida tuleb vältida.

Palju enam raskusi valmistab „heaoluvajaduse“ mõiste tõlgendamine. Lähtumine vaid grammatilisest tõlgendamisest ei võimalda tuvastada seda õigushüve, millele keskkonnavaline õigus on suunatud. Tulenevalt põhiseaduse lünkadeta õiguskaitse põhimõttest hõlmab vabaduspõhiõiguste kaitse igasuguseid vabal eneseteostamisel põhinevaid õigushüvesid. Kuna oluline puutumus ja sellest tulenevad tervise- ja heaoluvajadused põhinevad isiku vaba tahte teostamisel, tuleb põhiõiguste ja KeÜS § 23 kaitseala pidada kattuvateks. Käesolevas töös on pakutud juhinduda tervise- ja heaoluvajaduste sisustamisel olemasolevatest põhiõigustest. Keskkonnavaline materiaalsoigus saaks luua aluse põhiõiguste laiendavale tõlgendamisele ilma et esineks oht isikute keskkonnavalaste huvide kaitseta jäämiseks. Kui lähtuda väljapakutud tõlgendusest, võib keskkonnavalast materiaalsoigust seostada eelkõige omandi puutumatusega, kodu ja eraelu kaitsega ning eneseteostusvabadusega.

Omandipõhiõigus võimaldab tsiviilõigusliku väljundina juba praegu nõuda naaberkinnistult kahjulike mõjutuste peatamist. Sarnase sisuga kaitsealaga saab pidada ka keskkonnavalase materiaalsoigust. Erinevalt asjaõigusseadusest tulenevast negatoornõudest pole KeÜS § 23 alusel võimalik esitada nõuet vahetult kahjuliku mõjutuse põhjustaja vastu (v.a. kui selleks on avalik-õiguslik juriidiline isik), vaid peab olema suunatud haldusorganile. Samuti ei eelda KeÜS § 23, et nõudeõiguse aluseks olev keskkonna kasutus põhineks omandisuhtel.

Praktikas üheks olulisemaks põhiõiguseks, mida keskkonnahäiringud negatiivselt mõjutavad, on isiku õigus eraelu (PS § 26) ja kodu puutumatusele (PS § 33). Nende õiguste tõlgendamisel tuleb arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 8 kohta. Üldiselt tuleb eraelu riivet seoses negatiivse keskkonnamõjuga jaatada, kui keskkonnahäiring takistab mingil määral isiku kodu nautimast või korraldamast oma igapäevaelu. „Kodu“ mõistet tuleb tõlgendada laialt ning sellega tuleb pidada hõlmatuks nii elukohta kui selle ümbrust.

Kolmanda põhiõigusena, millest tulenevad kaitstavad huvid keskkonnavalase materiaaõiguse jaoks, on õigus vabale eneseteostusele. Võrreldes teiste põhiõigustega pole vaba eneseteostust keskkonnavalaste õigustega kirjanduses seostatud. Samas võimaldab just eneseteostusvabadus lünkadeta kaitsta teiste õiguste poolt mittehõlmatud, kuid keskkonnaga seonduvaid tegevusi nagu igapäevaste teostamine.

Keskkonnavalase materiaalse õiguse kaitseks on isikul võimalik esitada vaie või kaebus halduskohtusse. KeÜS ise nimetab nõudeõiguse sisuna säästmise ja keskkonna tervise- ja heaoluvajadustele vastavuse tagamiseks mõistlike meetmete nõudmist, mida võib autori hinnangul käsitleda ühe ja sama nõude raames. Nõuete valik on piiratud kolme tingimusega. Esiteks peavad meetmed olema eesmärgipärased. Teiseks saab nõuda vaid selliseid meetmeid, milleks haldusorganile on olemas seadusest tulenev volitus. Kolmandaks tuleb arvestada proportsionaalsuse tingimusega ning täiendavalt asjaoluga, et haldusorgani poolt võetud meetmed riivavad suure tõenäosusega kolmandate isikute õigusi.

Kuna praktikas satub keskkonnavalane materiaalne õigus kollisiooni ettevõtlusvabadusega, millest on kantud suurem osa keskkonnamõjuga tegevusi, ei piisa teadmisest keskkonnavalase õiguse kaitsealast, vaid tuleb osata hinnata, millistel tingimustel on õiguse riive lubatav. Eelkõige ilmneb nende õiguste vastuolo haldusmenetluse raames. Hindamaks, kas õiguste riive on õiguspärane tuleb toetuda nii haldusmenetluse üldistele põhimõtetele kui eriseadustest tulenevatele nõuetele. Probleemi näitlikustamiseks kasutati töös elektrituulikute püstitamiseks vajalike haldusmenetluste näidet.

Elektrituulikute planeerimismenetluse ning ehitusloa ja kasutusloa andmise menetlustes tuleb arvestada müra ja visuaalse reostusega, mis võib riivata isikute keskkonnavalast materiaaõigust.

Müra, mis ületab müra piirväärtusi, rikub eelduslikult isiku õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Keskkonnavalasest materiaaõigusest tuleneb haldusorganile kohustus selgitada välja potentsiaalsed müraallikad ning nende põhjustatud müra ulatus. Piirväärtust ületava müra oht peab olema välistatud näiteks elektrituuliku asukoha muutmisel või vastavate kõrvaltingimustega kasutusloa andmisega. Piirväärtustest allapoole jääva müra puhul tuleb isikul

tõendada, et taoline müra takistab tema põhiõiguste teostamist. Eelduslikult ei saa sellist müra pidada suuteliseks avaldama olulisi häiringuid inimese igapäevaelule.

Visuaalse reostuse vältimiseks tuleb elektrituulikute planeerimisel ja ehitamisel järgida kõiki asjakohaseid projekteerimis- ja ehitusnõudeid. Kui seda on tehtud ja isikute ettepanekuid on elektrituulikute asukoha puhul arvesse võetud, taandub visuaalsete häiringute küsimus suuresti esteetilistele kaalutlustele. Isegi kui tunnistada, et keskkonnavaline materiaalne õigus kaitseb isiku esteetilisi eelistusi, tuleb seda pidada haldusmenetluses üksnes vähese tähtsusega kaalutluseks. Üksnes subjektiivsel hinnangul põhinevad kaalutlused saab pidada planeerimismenetluses arvestatavaks vaid siis, kui puuduvad sellega kollideeruvad huvid, mis võivad otsustust suunata.

KASUTATUD ALLIKAD

Artiklid ja raamatud

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu: 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne.
3. Anker, H., Olsen, B., Rønne, A. (toim.) Legal Systems and Wind Energy. A Comparative Perspective. Kluwer Law International: 2009.
4. Atapattu, S. Emerging Principles of International Environmental Law. BRILL: 2007.
5. Birnie, P. W., Boyle, A. International Law and the Environment. Oxford University Press: 2002.
6. Bose, T. Aerodynamic Noise: An Introduction for Physicists and Engineers. Springer Science & Business Media: 2012.
7. Boyd, D. R. The Right to a Healthy Environment: Revitalizing Canada's Constitution. UBC Press: 2012.
8. Boyd, D.R. The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights and the Environment. UBC Press: 2012.
9. Boyle, A., Anderson, M. (toim.) Human Rights Approaches to Environmental Protection. Oxford University Press: 1996.
10. Coletta, R. R. The Case for Aesthetic Nuisance: Rethinking Traditional Judicial Attitudes. Ohio State Law Journal, vol. 48, no. 1/1987.
11. Craik, N. The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration. Cambridge University Press: 2008.
12. Gear, A., Kotzé, L. J. (toim.) Research Handbook on Human Rights and the Environment. Edward Elgar Publishing: 2015.
13. Hau, E. Wind Turbines: Fundamentals, Technologies, Application, Economics. Springer Science & Business Media: 2013.
14. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica I/2006.
15. Kask, O., Lopman, E., Relve, K., Kuusk, P., Triipan, M., Vaarmari, K., Vahtrus, S., Veinla, H. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus: 2015.
16. Langemets, M. jt (toim). Eesti keele seletav sõnaraamat. „Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu“ 2. trükk. Tallinn: Eesti keele Sihtasutus, 2009.
17. Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura: 2016.
18. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne. Juura: 2012.
19. May, J. R., Daly, E. Global Environmental Constitutionalism. Cambridge University Press: 2014.
20. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica 4/1996.
21. Merusk, K., Pilving, I. (toim.). Halduskohtumenetluse seadustik. Juura: 2013.
22. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. Juridica III/2016.

23. Moeckli, D., Shah, S., Sivakumaran, S. (toim.) *International Human Rights Law*. Oxford University Press: 2010.
24. Nagle, J. C. Cell Phone Towers as Visual Pollution. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*. Vol. 23/2009.
25. Pardalos, P. M., Rebennack, S., Pereira, M. V. F., Iliadis, N. A., Pappu, V. (toim.) *Handbook of Wind Power Systems*. Springer Science & Business Media: 2014.
26. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus: 2006.
27. Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica I*/2004.
28. Relve, K. The Subjective Right to Environment in the General Part of the Environmental Code Act. *Juridica International* 24/2016.
29. Sadeleer, N. de. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press: 2002.
30. Schasmin, P. Privaatsusõiguse piiramise raamistik Euroopa Inimõiguste Kohtu ning Euroopa Kohtu lahendite alusel. Magistritöö. Tallinn: 2016.
31. Shelton, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. 28: 103/1991-1992.
32. Ssenyonjo, M. *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. Bloomsbury Publishing: 2016.
33. Tomuschat, C. *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford University Press: 2014.
34. Vaarmari, K. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. *Juridica VII*/2007.
35. Wagner, S., Bareiss, R., Guidati, G. *Wind Turbine Noise*. Springer Science & Business Media: 2012.
36. Varul P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M., Puri, T. *Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Juura: 2014.
37. White, M. P. *jt Would You Be Happier Living in a Greener Urban Area? A Fixed-Effects Analysis of Panel Data*. *Psychological Science* 24(6): 2013.

Õigusaktide eelnõude seletuskirjad ja juhendmaterjal

1. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu (802 SE) seletuskiri.
2. Ehitusseadustiku eelnõu (555 SE) seletuskiri.
3. Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskiri.
4. Aarhus Convention: An implementation guide. Second Edition. United Nations Economic Commission for Europe: 2014.
5. Manual on Human Rights and the Environment. Second Edition. Council of Europe Publishing: 2012.

1. Night Noise Guidelines for Europe. World Health Organization: 2009.
2. Elektrituulikute keskkonnamõju hindamise käsiraamat. Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon: 2004. Kättesaadaval arvutivõrgus: http://www.tuuleenergia.ee/uploads/File/Tuulikute_KMH_tekst.doc.
3. Draft Constitution of the European Union, art 21. Report of the EP Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union (9 February 1994), Annex. Kättesaadav: goo.gl/7E1Xs0 (02.05.2017).
4. Environment and human rights. Recommendation 1614 (2003). Adopted by the Assembly on 27 June 2003 (24th Sitting)

Õigusaktid

Rahvusvahelised lepingud

1. Arab Charter on Human Rights. The League of Arab States. Adopted in Cairo on 15 September 1994.
2. Constitution of the World Health Organization, Official Records of World Health Organisation, 2, 100.
3. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon - RT II 2010, 14, 54.
4. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon – RT II 2001, 18, 89.
5. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador". Adopted at the Eighteenth Regular Session of the General Assembly of the Organization of American States, San Salvador, El Salvador, 17 November 1988.
6. The African Charter on Human and Peoples' Rights. Adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982)

Euroopa Liidu õigusaktid

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (EMPs kohaldatav tekst).
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnastatusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

Seadused

1. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.
2. Asjaõigusseadus - RT I, 25.01.2017, 4.
3. Atmosfääriõhukaitse seadus - RT I, 23.12.2016, 2.
4. Ehitusseadustik - RT I, 25.01.2017, 7.
5. Elektriturseadus - RT I, 25.01.2017, 2.
6. Haldusmenetluse seadus - RT I, 25.10.2016, 5.

7. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus - RT I, 10.11.2016, 5.
8. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus - RT I, 28.06.2016, 19.
9. Keskkonnastutuse seadus - RT I, 10.11.2016, 8.
10. Planeerimisseadus - RT I, 10.11.2016, 14.

Määrused

1. Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrus nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“ - RT I, 28.12.2016, 3.
2. Vabariigi Valitsuse 01.10.2015 määrus nr 102 „Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri“ - RT I, 06.10.2015, 6.
3. Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded - RT I, 09.03.2011, 22.
4. Vabariigi Valitsuse 26.06.2003 määrus nr 184 „Võrgueeskiri“ - RT I, 16.02.2016, 14.
5. Sotsiaalministri 31.07.2001 määrus nr 82 „Joogivee kvaliteedi- ja kontrollinõuded ning analüüsimeetodid“ - RT I, 24.11.2015, 4.

Kohtupraktika

Rahvusvahelise Kohtu otsused

1. Rahvusvahelise Kohtu otsuse Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), I. C. J. Reports 1997, kohtu asepresident Weeramantry eriarvamus

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused

1. EIKo 26.02.2008, 37664/04, *Fägerskiöld vs. Rootsi*
2. EIKo 09.06.2005, 55723/00, *Fadeyeva vs. Venemaa*;
3. EIKo 10.11.2004, 46117/99, *Taskin jt vs. Türgi*;
4. EIKo 19.02.1998, 14967/89, *Guerra jt vs. Itaalia*;
5. EIKo 09.12.1994, 16798/90, *López Ostra vs. Hispaania*.

Euroopa Kohtu otsused

1. Euroopa Kohtu otsus 25.07.2008 C-237/07 *Janecek vs Freistaat Bayern*, eelotsusetaotlus.
2. Euroopa Kohtu otsus 30.05.1991 C-59/89 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik.
3. Euroopa Kohtu otsus 30.05.1991 C-361/88 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik.

Riigikohtu otsused ja määrused

1. RKHKo 3-3-1-69-16
2. RKHKo 3-3-1-15-16

3. RKHKo 3-3-1-88-15
4. RKHKo 3-3-1-52-15
5. RKHKo 3-3-1-22-15
6. RKHKo 3-3-1-8-15
7. RKHKo 3-3-1-17-14
8. RKHKo 3-3-1-55-13
9. RKTko 3-2-1-104-12
10. RKHKo 3-3-1-35-12
11. RKPJKo 3-4-1-3-12
12. RKHKo 3-3-1-78-11
13. RKHKo 3-3-1-68-11
14. RKHKo 3-3-1-64-11
15. RKHKo 3-3-1-29-10
16. RKPjKo 3-4-1-25-11
17. RKHKo 3-3-1-87-11
18. RKÜKo 3-3-1-33-11

19. RKPJKo 3-4-1-2-11

20. RKHKo 3-3-1-39-10
21. RKPJKo 3-4-1-13-10
22. RKHKo 3-1-1-7-10
23. RKPJKo 3-4-1-10-10
24. RKKKo 3-1-1-67-09
25. RKHKo 3-3-1-101-09
26. RKHKo 3-3-1-12-08
27. RKHKo 3-4-1-18-08
28. RKHKo 3-3-1-15-08
29. RKHKo 3-3-1-84-08
30. RKHKo 3-3-1-62-08
31. RKPJKo 3-4-1-20-07
32. RKHKo 3-3-1-12-07
33. RKHKo 3-3-1-61-07
34. RKHKo 3-3-1-51-07
35. RKHKo 3-3-1-86-06
36. RKHKo 3-3-1-41-06
37. RKTko 3-2-1-33-05

38. RKÜKm 3-3-1-69-03
39. RKHKm 3-3-1-68-03
40. RKHKo 3-3-1-54-03
41. RKHKo 3-3-1-42-03
42. RKHKo 3-3-1-25-02
43. RKÜKo 3-1-3-10-02
44. RKPJKo 3-4-1-1-02
45. RKHKo 3-3-1-67-01
46. RKÜKo 3-4-1-7-01
47. RKHKo 3-3-1-41-00
48. RKPJKo 3-4-1-6-00

Ringkonnakohtute otsused ja määrused

1. Tallinna Ringkonnakohtu 05.01.2017 otsus nr 3-16-2272.
2. Tartu Ringkonnakohtu 01.06.2016 otsus nr 3-16-551.
3. Tallinna Ringkonnakohtu 16.12.2015 otsus nr 3-15-2432.
4. Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2015 otsus nr 3-15-1266.
5. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 18.03.2008, 3-06-1136.
6. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 26.06.2008, 3-06-188.

SUBJECTIVE RIGHT TO ENVIRONMENT – ITS SCOPE AND JUSTIFIED INFRINGEMENT BY EXAMPLE OF ENVIRONMENTAL NUISANCE FROM WIND TURBINES

Abstract

The promulgation of the General Part of the Environmental Code Act (GPECA) on 1st August 2014 can be seen as a significant step in the development of Estonian environmental law. One of the most notable aspects of the GPECA is introduction of a substantive environmental right into Estonian law. According to GPECA § 23 (1) everyone is entitled to environment concerning them directly that meets the health and well-being needs. Despite the explanations offered by the explanatory memorandum to GPECA, the comments in the annotated edition of GPECA and an academic article concerning that right, the actual content of the substantive right to environment remains unclear. Major obstacles to the interpretation of the substantive right to environment are the usage of undefined terms the provision, the right being partially based on the discontinued case law of the Estonian Circuit Courts and the lack of references to the legal sources that could aid in the interpretation of the provision.

The aim of the present thesis is to determine the scope of the substantive right to environment under Estonian law. As that right could be potentially applied in any administrative procedure concerning environmental nuisance on human's health and well-being, it is important to consider the conditions for justified infringement of the right. An example of environmental nuisance from wind turbines was used to illustrate the application and justified infringements of the GPECA § 23 (1).

To define the meanings of the terms used in the wording of the GPECA § 23, the author set out to determine the sources that could serve as a basis for interpretation of the provision. While the drafters of the GPECA acknowledged that wording is based on Article 1 of the Aarhus Convention, it is undisputed that Aarhus Convention does not include justiciable substantive right to the environment. However, the Supreme Court of Estonia has derived a principle of broad interpretation of justiciable environmental rights from Article 9 (2) of Aarhus Convention. This principle is also applicable to GPECA § 23. Aarhus Convention also references the long-standing notion in international law that environment is inherently linked to human rights, including the right to life and the right to health.

Although many constitutions and some international treaties recognize the right to environment in some way, there is little to no agreement on what is the actual content of such right. For this reason, various terms such as 'healthy', 'well-balanced', 'clean' are used in the wording of these substantive rights. Broadly speaking, two interpretive approaches can be ascertained among the states recognizing the right. A more anthropocentric approach recognizes the right as serving human interests. It may encompass the less controversial and universally recognized rights. Under the second type of interpretation, substantive right protects not only the interests of the humans but also that of nature itself, accepting infringement of the law where the environmental damage occurred even if no human interests were directly affected. Alongside these two interpretations, right to environment may serve as a fundamental principle of environmental law that includes other principles such as principles of precaution, sustainable development and environmental procedural rights. Of these interpretations, the anthropocentric interpretation would best suit the wording of the GPECA § 23, the underlying principles of the GPECA and intentions of the drafters of the act.

It should be noted that prior to 1st August 2014, no substantive environmental right had ever been stipulated in Estonian legislation. While sections 5 and 53 of the Estonian constitution do mention environment, § 5 establishes the principle of sustainable use of resources and § 53 establishes a duty of every person to preserve the human and natural environment and compensate any harm caused. Nevertheless, Estonian Circuit Courts developed a case law that derived substantive environmental right from Estonian constitution, relying on sections 10, 5 and 53 of the constitution, Article 1 of the Aarhus Convention, and the fact that a vast number of constitutions include such a right among their provisions. However, the Supreme Court ultimately denied that a right to preservation of the environment can be derived from the constitution, thus discontinuing the practice.

GPECA § 23 is worded using three central concepts 'environment', 'direct concern' and 'health and well-being needs'.

'Environment' is probably the least problematic of the three concepts as there does not seem to be any indication that a problem of differentiating environment has arisen. While no legal term for environment exists within GPECA, it can be defined through the GPECA § 24 (2) that lists numerous aspects of environmental information. It includes *inter alia* environmental elements such

as air, water and soil, factors affecting or likely to affect the environmental elements and state of human health. It is important to note that only natural environment is covered under this term. Nevertheless, it is not always possible to differentiate the natural and artificial environment as even urbanized center could contain elements that are relevant for the protection of persons' interests under GPECA § 23. In any case, only 'direct concern' provides a basis to associate oneself with the environment under GPECA § 23 (1).

According to GPECA § 23 (2) 'direct concern' should be interpreted as meaning a special connection that exists between the individual and affected environment. GPECA offers a few examples, such as habitual (term 'often' is used in GPECA) staying in the affected environment or habitual usage of environmental resource in the affected environment. Special connection should be of such kind as to create potential for arising of legal interests that deserve protection under GPECA. No time limits can be imposed on how long should a person stay in the environment to create a special connection with it. It would be reasonable to assume that certain activities and legal positions are more likely to create a special connection with the environment. The author proposed to use the criterion of the distinguishability of the environment. Under this principle, it needs to be shown that affected environment can be somehow distinguished from other environments that the particular person is involved with. For instance, if a person merely passes a field where a wind farm is intended to be constructed on her way to work, such environment can be presumed to be merely a physical space without any emotional connection to the person. However, owning a patch of land adjacent to the wind farm or working on such patch of land can be considered to create such a connection. To summarize, the function as well as time should be taken into account when deciding upon the existence of 'direct concern' under GPECA § 23 (1).

The most problematic element of the Estonian substantive environmental right is the concept of 'health and well-being needs'. The explanatory memorandum and legal literature allow to conclude that terms 'health' and 'well-being' should be differentiated.

The term 'health' should be interpreted within the meaning of the right to health under Estonian constitution (§ 28). As this is a social right, a rather high threshold for the infringement of such law has been imposed. While state is obliged to create conditions for the benefit of human health, state has a wide margin of appreciation in determining the scope of this aspect. Under the current

interpretation of the legislation, any environment where limit values of the quality of the environment, such as noise limits, are not exceeded, is considered to be healthy under the law and no claim arises under GPECA § 23 (1).

The wording of the term ‘well-being needs’ is problematic as it does not provide clues to the scope of the GPECA § 23. Any need is directed at the achievement of well-being, while well-being is often defined as satisfaction of the needs. While legal literature has provided examples of what could theoretically be included under this term, such as aesthetical interests and leisure activities, no explanation for these examples has been provided. Legal literature and the limited existing case law points to the idea that ‘well-being needs’ should be derived from the activities and legal positions that underlie the special connection between the person and environment. However, Estonian constitution already offers protection to any action based on the exercise of free will. § 19 (1) of the constitution has been interpreted as provision that protects liberty itself and therefore any exercise of free will is within its scope, irrespective of the content of the action. As an exception, fundamental rights that specify the content of the freedom, such as the right to property and the right to private life apply where their sphere of protection is affected. Considering that any ‘well-being need’ would be based on an exercise of free will or constitutionally protected legal status, the GPECA § 23 cannot include any legal good or interest not already within the legal protection of the constitution. It follows that ‘well-being’ need can only be specified through constitutionally protected rights. While list is non-exhaustive, property rights, right to privacy and right to the exercise of free self-realization, were singled out in the thesis.

The inviolability of the property is further specified in the Law of Property Act (LPA). LPA § 68 (1) provides the owner with full legal control over a thing. This also includes the right to enjoy the property without external interferences, such as environmental nuisances. It was concluded that the scope of this right of protection from interferences is provided to the person under GPECA § 23 irrespective of the status of ownership over the thing. By its nature, environmental nuisance is capable of affecting the enjoyment of the persons home and everyday activities. From the point of the view of the person, the effect of the interference does not depend on the legal status of the affected environment. The right to self-realization can potentially apply to any person with special connection to environment for other reasons rather than being the owner of the affected environment or its habitant. As an example, it may cover the persons directly concerned by the

environment through rights of way or rights pertaining to the use of Plot of Land and Water Body Belonging to another Person (GPECA §§ 32-38).

Having determined the scope of the right, it is necessary to consider under what conditions it is permissible to interfere with the substantive right to environment. That question was examined in the framework of the rules of planning procedure and granting of building permits. As most decisions with potential significant environmental nuisances are taken within the administrative procedure. The balancing between the environmental substantive right and economic rights of the developers of wind farms cannot be constructed within the terms of proportionality test but have to consider the limits of authorization, the purpose of discretion and the general principles of justice, taking into account relevant facts and considering legitimate interests. Complex procedures, such as planning, involve multiple interests and environmental rights are merely one of the interests to be taken into account. Nevertheless, environmental substantive right places an obligation to consider all the risks that the project may involve through conducting a strategic environmental assessment. According to Estonian case law, any doubts as to the possibility of breaching noise limits have to be dispelled by the planning authority. If environmental threat is detected, measures of precaution, such as moving the wind turbines to other locations or less powerful wind turbines should be chosen. Regarding visual pollution, such as flickering shadows and reflections, the good practice in the field of construction shall be followed to accommodate any alleviate any interferences with the substantive environmental right. However, merely the subjective perception of a wind farms as unaesthetic is not a legal interest protected under GPECA and certainly cannot serve as a sole basis for imposing limitations on the construction of wind turbines.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Alan Paas,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale – selle kaitseala ning riive elektrituulikute keskkonnahäiringute näitel“,

mille juhendaja on Hannes Veinla,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **02.05.2017**